Pol. Sci.

Der Friedensvertrag nach der Reichsverfassung

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen juristischen Fakultät

der

Großherzoglich Badischen
Ruprecht-Karls-Universität in Heidelberg

vorgelegt von

Eduard Friedrich Kurt Eiermann.

1918
München, Berlin und Leipzig
J. Schweitzer Verlag (Arthur Sellier).

Berichterstatter: Prof. Dr. Anschütz.

Druck von Dr. F. P. Datterer & Cie. (Arthur Sellier) München-Freising.

940.9117
Ei3f

Einteilung.

Seite

A. Einleitung: Staatsrechtliche Bewertung der Kriegszielerklärung des Reichstags 5
B. Hauptteil: Auslegung des Art. 11 RV. 6
I. Ausschließliche Zuständigkeit des Reichs zum Friedensschlusse 6
II. Doppelte Natur des Friedensschlusses 7
III. Der Friedensvertrag als Staatsvertrag 12
1. Beteiligung des Kaisers am Friedensschlusse 12
2. Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags 14
a) Das Sachgebiet ihrer Mitwirkung 14
b) Bedeutung der Mitwirkung 16
c) Die Zustimmung des Bundesrats und die Genehmigung des Reichstags insbesondere 21
d) Abstimmung im Bundesrat 23
IV. Der Friedensvertrag als Vertragsgesetz 24
C. Schluß: Ergebnis 28

Quellenverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Holtzendorffs Enzyklopädie, 7. Aufl.
Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reichs, 1901.
— Kommentar zur Reichsverfassung, 5. Aufl.
Bluntschli, Völkerrecht, 1878.
Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reichs.
Graf zu Dohna in der DJZ. 22. Jahrg. Nr. 9—10 S. 458 f.
v. Gerber, Grundzüge des Staatsrechts, 3. Aufl.
Gorius in HirthsAnn. 1874 u. 1875.
Grotius, De jure belli ac pacis.
Haenel, Deutsches Staatsrecht, 1892.
Heffter, Das Europäische Völkerrecht, 7. Ausg.
Heilborn, ArchOeffR. Bd. 12 S. 141 f.
Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes (1867).
v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung — Vorträge — 1904.
Jellinek, Gesetz und Verordnung.
Klüber, Europäisches Völkerrecht.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl.
Leoni im ArchOeffR. Bd. 1 S. 498 f.
v. Liszt, Das Völkerrecht, 10. Aufl.
E. Meier, Ueber den Abschluß von Staatsverträgen, Leipzig 1874.
Georg Meyer, Lehrbuch des Staatsrechts, 6. Aufl., bearbeitet von Anschütz.
v. Mohl, Reichsstaatsrecht.
Otfried Nippold, Der völkerrechtliche Vertrag, Bern 1894.
Oppenheim, Völkerrecht.
Proebst in HirthsAnn. 1882.
v. Rönne, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 3. Aufl.
Schulze, Reichsstaatsrecht.
Seligmann, Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge.
v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl.
Tezner in GrünhutsZ. Bd. 20.
Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes.
Unger in GrünhutsZ. Bd. 6.
Zorn, Reichsstaatsrecht, 2. Aufl.

A. Einleitung.

Staatsrechtliche Bewertung der Kriegszielerklärung des Reichstags.

Seit dem Friedensangebot des Deutschen Kaisers vom 12. Dezember 1916, dem sich die verbündeten Herrscher angeschlossen hatten, und der schnöden Zurückweisung der zur Versöhnung der Völker gereichten Hand bildete sowohl in den Parlamenten wie in der Presse der sich befehdenden Völker die Frage nach den Kriegszielen den Gegenstand lebhafter Erörterungen. Der Vierverband konnte und wollte nicht verstehen, daß das Wort der Thronrede vom 4. August 1914: „Uns treibt nicht Eroberungssucht" als ein kaiserliches Wort unabänderlich ist. Die Feinde sehen unsere Erfolge und können an eine Verständigung nicht glauben, weil sie selbst von der Eroberungssucht getrieben sind. Unsere Erklärungen wurden hingestellt als ein „Machwerk der preußischen Militärkaste", „des kaiserlichen Absolutismus" usw. So hielt es der Reichstag am 19. Juli 1917 für geboten, die Uebereinstimmung des Willens der Volksvertretung mit dem Regierungswillen in einer Kriegszielerklärung unzweideutig zum Ausdruck zu bringen. Von Wiedergabe des Inhalts dieser Erklärung und ihrer Beurteilung nach dem Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit kann hier ebenso abgesehen werden wie von einer Erörterung der im Zusammenhange damit erhobenen Forderung einer Parlamentarisierung der Reichsregierung. Wir erfassen im Rahmen der vorliegenden Arbeit nur die Frage, ob in der Kriegszielerklärung gewissermaßen ein Präjudiz für die Beteiligung des Reichstags am künftigen Friedensschlusse enthalten ist.

Zunächst ist zu prüfen, ob derartige Kundgebungen zur Zuständigkeit des Reichstags überhaupt gehören. Bei der in den meisten Lehrbüchern des Staatsrechts vorgenommenen Vierteilung seiner Befugnisse: Mitwirkung bei der Gesetzgebung einschl. Festsetzung des Etats, Genehmigung in den vom Gesetz angeordneten Fällen, Recht der Kenntnisnahme von den Regierungsakten und endlich Recht der Ueberweisung (Petitionen, Interpellationen und Adresse) — dürfte eine Unterbringung dieses in Anspruch genommenen Kundgebungsrechtes auf den ersten Blick schwer fallen. Allein abgesehen davon, daß eine Aufzählung der Rechte des Reichstags ein schiefes Bild seiner staatsrechtlichen und politischen Stellung gibt, seine Zuständigkeit sich vielmehr sachlich mit der Zuständigkeit des Reichs überhaupt deckt,[1]) so kann man schon folgern, wie nachstehend: Wie der Reichstag Interpellationen an die Reichsregierung richten kann, so muß man ihm auch die Fähigkeit zugestehen, der Regierung gegenüber einen Plan festzustellen, nach dem er seine in der Zukunft zu fassenden Beschlüsse gestalten will. Solche Aeußerungen üben, da sie die Regierung nicht binden, keine rechtlichen Wirkungen aus und fallen daher juristisch nicht unter

[1]) Vgl. Laband Bd. I S. 299.

den Begriff von Rechten; die Normierung eines „Kundgebungsrechts" erübrigte sich somit in der Reichsverfassung. Von der rechtlichen Wirkungslosigkeit solcher Kundgebung darf man aber nicht auf die tatsächliche Wirkungslosigkeit schließen. Was heute nur die Bedeutung einer Tatsache hat, kann in Zukunft rechtliche Bedeutung gewinnen. Wenn man der beregten Erklärung auch keinen unmittelbaren Einfluß auf den Gang der Regierungstätigkeit beimißt, so darf man die Kundgebung doch nicht als bloße Formsache behandeln. Dazu ist der Reichstag ein zu gewichtiges Organ, als daß seine Beschlüsse, welcher Art sie auch sein mögen, nur leerer Schall sein sollten; der Kundgebung muß ein tieferer Sinn innewohnen. In der Festlegung der Kriegsziele liegt zugleich die Verlautbarung der Bedingungen, unter denen der Reichstag zum Friedensschlusse bereit sein wird. Die Erklärung wäre aber wesenlos, wenn dem Reichstage nicht ein Recht der Mitwirkung am Friedensschlusse zukäme. Ohne die Inanspruchnahme dieses Rechts können wir uns jedenfalls den staatsrechtlichen Akt vom 19. Juli 1917 nicht erklären. Dadurch, daß die Reichsregierung gegen die Fassung des Beschlusses nicht nur keinen Widerspruch erhoben, sich ihr vielmehr angeschlossen hatte, gab sie zu erkennen, daß auch ihrer Ansicht nach dem Reichstage ein Recht der Mitwirkung am Friedensschlusse zukommt. Wir werden sehen, ob nach Lage der einschlägigen Gesetzesbestimmung des Art. 11 RV. dieses Recht tatsächlich besteht, von welchen Voraussetzungen es abhängig ist und welche Wirkungen es ausübt; oder ob das Reich in seinem Organ „Kaiser" selbständig und ausschließlich zum Friedensschlusse berufen ist.

B. Hauptteil.

Auslegung des Art. 11 RV.

I. Ausschließliche Zuständigkeit des Reichs zum Friedensschlusse.

Art. 11 RV. hat folgenden Wortlaut:

„Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und **Frieden zu schließen**, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reichs ist die Zustimmung des Bundesrats erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küste erfolgt.

Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrats und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich."

Der Kaiser hat also im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schließen. Auf diesem Gebiete ist die Reichskompetenz eine ausschließliche. Die Bundesstaaten vermögen hier ihren Einfluß nur durch

ihre Stimmen im Bundesrate geltend zu machen, wobei vorläufig dahingestellt sein mag, ob dieser Einfluß nur ein tatsächlicher ist oder auf rechtlicher Grundlage beruht. Die Zuweisung des jus belli ac pacis in die ausschließliche Kompetenz des Reichs folgt schon aus den einleitenden Worten der Reichsverfassung, wonach die verbündeten Fürsten und freien Städte einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebiets geschlossen haben. Dieser Schutz kann nur von der Gesamtheit, also von der neugeschaffenen juristischen Person, dem Deutschen Reiche, wahrgenommen werden. „Den Einzelstaaten fehlt das Recht der Selbsthilfe im Streite mit anderen Staaten: sie entbehren des völkerrechtlichen Aktionenrechts,[2]) damit aber gerade des Abschlusses und der Vollendung der völkerrechtlichen Persönlichkeit."[3]) Das Reich schirmt wie sich selbst, so auch die Gliedstaaten. Wie daher eine Kriegserklärung der Einzelstaaten an die übrigen Bundesglieder unmöglich geworden ist, Streitigkeiten unter ihnen vielmehr durch den Bundesrat nach Art. 76 RV. zu schlichten sind, so verbietet ihnen eine solche an das Ausland die Struktur des nach außen als geschlossene Großmacht auftretenden Deutschen Reichs. Mithin scheiden bei einem künftigen Friedensschlusse zwischen dem Deutschen Reiche und einem feindlichen Staate die Bundesstaaten als Mitkontrahenten völlig aus.[4])

Abgesehen von der erörterten Notwendigkeit, das Bundesgebiet von Reichs wegen zu schützen, ergibt sich der Ausschluß der Einzelstaaten von dem Rechte zum Friedensschlusse aus der beim Militärwesen dem Reiche zustehenden Art von Verfügungsgewalt, denn — so sagt E. Meier S. 275 — es versteht sich von selbst, daß von Bündnissen der Einzelstaaten da nicht die Rede sein kann, wo der Oberbefehl über die bewaffnete Macht im Krieg und im Frieden ausschließlich dem Kaiser zusteht. S. Art. 4[14] und 63 RV.

II. Doppelte Natur des Friedensschlusses.

Nach dem allgemeinen[5]) Sprachgebrauche bedeutet Friedensvertrag den „feierlichsten Vertrag, wodurch zwei oder mehrere Staaten den Krieg unter sich für beendigt erklären und ferneren Gewalttätigkeiten ein Ziel setzen".[6]) Dieser Vertrag ist nach seinem Inhalte zu trennen in den Vertrag zur Beendigung der Feindseligkeiten — hier ist der Friedensschluß das „Ziel und die letzte Rechtshandlung des Krieges"[7]) — und in den Vertrag, durch den die bisher feindlichen Völker ihre künftigen Rechtsbeziehungen nach Wiedereintritt des Friedens regeln. Wir behaupten, daß der Gesetzgeber vornehmlich an ersteren Bestandteil des Friedensvertrags gedacht hat; er nennt das Recht zur Kriegserklärung und zum Friedensschlusse in einem Atem. Beide Rechte gehören als untrennbare Teile, als jus belli ac pacis, zu dem einen Gesamtrechte, nämlich dem zur Kriegführung. Das ist wohl auch die Ansicht von Klüber,[8]) wenn er für die Kriegsverträge der

[2]) S. Haenel S. 554.
[3]) S. Anschütz S. 172.
[4]) Vgl. auch v. Mohl S. 313: Es gibt keinen einseitigen Rücktritt eines Bundesgliedes vor dem Reichsfriedensschlusse und keine einseitige Fortführung des Krieges durch ein Bundesglied.
[5]) Die Verträge, durch die mehrere Staaten ein Bündnis zur Aufrechterhaltung des bestehenden Friedens schließen, fallen unter den Begriff der Bündnisse; über sie ist vorliegend nicht zu handeln.
[6]) S. Heffter S. 380.
[7]) S. Haenel S. 546.
[8]) S. 160.

Kriegsbefehlshaber (arrangements militaires) das Erfordernis der Genehmigung durch die Volksvertretung ausschließt. In militärischer Beziehung kann dem Kaiser keine tatsächliche und rechtliche Schranke in der Weise gezogen werden, daß er zur Einstellung der Feindseligkeiten erst noch des Einverständnisses der legislativen Körperschaften bedürfte. Abgesehen davon, daß diese Unterstellung das Recht des Kaisers gem. Art. 63 RV. beeinträchtigen würde, ergibt sich ihre Unmöglichkeit aus der Erwägung, daß die Notwendigkeit zum Friedensschlusse aus militärischen Gründen plötzlich eintreten kann und bei etwaigen langwierigen Erörterungen mit Bundesrat und Reichstag unabsehbarer Schaden für das Reich entstehen könnte. Wenn also insoweit der Kaiser frei und unabhängig sein muß, so daß nicht einmal für eine ministerielle Gegenzeichnung Raum gegeben ist,[9]) so müssen andererseits Zweifel bei völkerrechtlichen Vereinbarungen über die Gestaltung der gegenseitigen Rechtsbeziehungen auftauchen.

Eine große Anzahl bedeutender Rechtsgelehrter verneinen schlechthin ein Recht der Beteiligung von Bundesrat und Reichstag am Friedensschlusse. Soweit sie zu diesem Ergebnis aus politischen und tatsächlichen Erwägungen kommen, besagen sie zum Teil inhaltlich dasselbe,[10]) was wir für den Friedensschluß in seiner Bedeutung „Einstellung der Feindseligkeiten" aufgestellt haben. Der Fehler liegt zweifellos in der nicht richtig erkannten Doppelnatur des Friedensvertrages. Es ist nicht einzusehen, aus welchen Gründen für das Reich irgendwelche Gefahr im Verzuge läge, wenn nach der tatsächlichen Beendigung der Feindseligkeiten die gesetzgebenden Organe zu den Abmachungen der Völker für den Kreis der vom Deutschen Reiche zu übernehmenden, auf gesetzlichem Gebiete liegenden Verpflichtungen ihre Beschlüsse fassen. Als Gegenbeweis zu der Begründung von G. Meyer seien die Verfassungen der Vereinigten Staaten von Nordamerika und der Schweiz angeführt. In den Vereinigten Staaten ist zu allen völkerrechtlichen Verträgen ohne Ausnahme die Zustimmung von $^2/_3$ der Senatoren erforderlich; in der Schweiz vermag nur die Bundesversammlung den Frieden zu schließen. Im ehemaligen Deutschen Reiche bedurfte der Kaiser zu Friedensschlüssen der Genehmigung des Reichstags. In allen diesen Fällen ist bzw. war die Mitwirkung der zuständigen Körperschaften völkerrechtliches Erfordernis.[11])

Eine weitere sachliche Erwägung stellt Haenel[12]) an: Wenn dem Kaiser das Recht zustehe, Krieg zu erklären; wenn ihm ohne jede verfassungsmäßige Schranke der Befehl über alle Machtmittel des Reichs zum Zwecke der Kriegführung zu Gebote stehen, — so sei ihm damit das Recht eingeräumt, den Bestand des Reichs und damit der einzelnen Gliedstaaten aufs Spiel zu setzen. Es widerspreche der Natur dieses äußersten Wagnisses, wenn seine Beendigung im Voraus an Bedingungen geknüpft sei. Dieser Erwägung genügt es zur Widerlegung nur eine Frage entgegenzuhalten: Wenn der Kaiser die summa potestas hat und durch einen unglücklichen Krieg den Ruin des ganzen Volkes herbeiführen kann, — warum hat dann die Reichsverfassung ihm nicht auch das Recht der Gesetzgebung eingeräumt? In dem größeren Rechte müßte doch auch das geringere enthalten sein. Und doch hat der Kaiser nicht das Recht der Gesetzgebung.

---

[9]) S. Graf zu Dohna.
[10]) S. Georg Meyer S. 704.
[11]) S. Bluntschli S. 396 § 705.
[12]) S. 545.

Georg Meyer und Haenel schließen, daß die Fassung des Art. 11 ihren sachlichen Erwägungen entspreche. Daraus, daß Abs. 1 das Recht zum Friedensschlusse besonders erwähnt, in Verbindung mit dem Wortlaute des Abs. 3, der lediglich das Recht zum Abschluß von Verträgen einer Einschränkung unterwirft, wird die grammatikalische Auslegung gefunden, daß in Ansehung des Friedensschlusses der Kaiser den auswärtigen Staaten gegenüber völlig selbständig sei. Eine scheinbare Stütze findet diese Ansicht im Art. 48 der Preußischen Verfassungs-Urkunde, der folgendermaßen lautet:

„Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, auch andere Verträge mit fremden Staaten zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern, sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden."

Es muß zugegeben werden, daß der zitierte Art. 48 nach seinem Wortlaute und Sinne den König in seinem Rechte zum Friedensschlusse in keiner Richtung beschränkt. Ueberdies wird diese Annahme durch die Entstehungsgeschichte des Art. 48 überzeugend erwiesen. Es waren im Abgeordnetenhaus zu der Fassung des Art. 46 der Oktr. Verf.-Urkunde v. 5. Dezember 1848 Zweifel geäußert worden, ob der König zwar das Recht habe, Frieden zu schließen, dieses Recht aber bei lästigen Verträgen von der Zustimmung der Kammern abhängig sein solle. Der zitierte Art. 46 aber lautete:

„Der König hat das Recht, Krieg zu erklären, Frieden zu schließen und Verträge mit fremden Regierungen zu errichten.

Handelsverträge sowie andere Verträge, durch welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern."

Um jedem Zweifel aus dem Wege zu gehen, schlug die Kommission der 2. Kammer vor, am Schlusse des Artikels den Satz hinzuzufügen: „Friedensverträge bedürfen dieser Zustimmung nicht." Das Plenum lehnte den Zusatz jedoch ab und erhob die jetzige Fassung des Art. 48 zum Gesetz. Allein der Zweck der Aenderung gegenüber dem zit. Art. 46 war derselbe, den die Kommission mit ihrem vorgeschlagenen Zusatze verfolgt hatte. Es ist dies in den umfangreichen Verhandlungen klar zum Ausdruck gekommen und hervorgehoben worden, daß „gegen einen Mißbrauch jenes Rechtes der Krone in der Verantwortlichkeit der Minister und in der den Kammern verbleibenden Mitwirkung bei der Realisierung der Friedensbedingungen innerhalb der Monarchie genügende Beruhigung zu finden sei."[13])

v. Rönne geht nun von der Voraussetzung aus, daß bei der Redaktion des Art. 11 RV. der Art. 48 der Preuß. Verf.-Urk. vorgeschwebt habe und daher für jenen dieselbe Auslegung wie für diesen geboten sei. Daraus folge, daß der Kaiser durch den Friedensschluß über alle Gegenstände selbständig solle paktieren dürfen; es stehe ihm das Recht zu, durch den Friedensschluß die Verfassung und die Gesetzgebung willkürlich zu ändern.[14])

Die Materialien zum Art. 11 RV. geben uns über die Frage keine

---

[13]) S. v. Rönne I 1 S. 480 f. und das Gutachten von Gneist zu Art. 48 der Preuß. VerfUrk. bei E. Meier (Anhang).

[14]) S. auch Georg Meyer § 190; v. Mohl S. 313; E. Meier S. 305 f.; Schulze II S. 332; Seligmann S. 19, 291; Haenel S. 545; Arndt, Staatsrecht S. 72, 713; Dambitsch S. 281.

Aufklärung. Man muß also wohl lediglich den Wortlaut zugrundelegen, und hiebei muß bei Vergleichung des Art. 11 und Art. 48 zit. der Unterschied der Fassung grell in die Augen fallen. Art. 48 unterscheidet ganz klar zwischen Friedens- und anderen Verträgen („letztere bedürfen usw."), während Art. 11 die Zustimmung von Bundesrat und Reichstag überall da erfordert, wo die Verträge — ganz allgemein — in den Bereich der Reichsgesetzgebung fallen.[15]) „Friedensschlüsse sind Staatsverträge und Art. 11 kann und will ihnen diese Vertragsnatur nicht nehmen."[16]) Pröbst schließt hieraus mit Recht, daß die Entstehungsgeschichte des Art. 48 für den Art. 11 gerade das Gegenteil von dem beweist, was v. Rönne und seine Anhänger behaupten. Hätte der Gesetzgeber mit Art. 11 denselben Sinn verbunden, der für Art. 48 zweifelsfrei feststeht, dann hätte auch dieselbe Fassung gewählt werden müssen; gerade die Verhandlungen in der Preuß. 2. Kammer hatten ja gezeigt, wie leicht bei unklarer Fassung Zweifel entstehen können. Des weiteren ist das fundamentum divisionis in den Abs. 1 und 3 Art. 11 ein verschiedenes: Abs. 1 betrifft die völkerrechtliche Legitimation des Kaisers, Abs. 3 grenzt, wie wir unten sehen werden, die Reichskompetenz von der Kompetenz der Gliedstaaten ab.[17]) Diesen Beweisgründen sei noch ein weiterer hinzugefügt, der sich aus der staatsrechtlichen Stellung des Königs von Preußen und des Kaisers ergibt. Für jenen spricht die Präsumption der Zuständigkeit; im Reiche dagegen spricht die Präsumption für den Bundesrat. Hier kann der Kaiser nur die Rechte ausüben, die ihm ausdrücklich übertragen worden sind. Und bei Verträgen, die in den Bereich der Reichsgesetzgebung fallen, ist nun einmal die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag vorgeschrieben. Dieser Satz läßt sich nicht aus der Welt schaffen. Art. 11 unterscheidet eben lediglich nach der Materie, nicht nach der Veranlassung, die zu einem Vertragsabschlusse führt. Es wäre nicht zu verstehen, weshalb bei Gleichartigkeit des Gegenstandes die Reichsverfassung den Kaiser einmal als absoluten Herrscher, das andere Mal als verfassungsmäßig beschränkten Vertreter des Reichs handeln ließe. Wenn demnach der Inhalt des Friedensvertrages die Frage der Unterbringung unter Abs. 3 entscheidet, so kann man andererseits keinen Augenblick im Zweifel darüber sein, daß der Friedensschluß auch in den Bereich der Reichsgesetzgebung eingreifen wird oder mindestens kann. Es sei hier nur an Aenderungen der Zoll- und Handelsgesetzgebung, Neuregelung der Grenzen des Reichsgebiets und Verpflichtung zur Zahlung von Entschädigungen gedacht. Die Beispiele ließen sich vervielfältigen, da durch den Frieden die internationalen Beziehungen neu geordnet werden müssen und u. U. die ganzen wirtschaftlichen Verhältnisse in neue Bahnen geleitet werden. Daß der Reichsleitung allein die Verantwortung für diese Vereinbarungen auferlegt werden solle, die Volksvertretung die umwälzenden Neuregelungen einfach als unabänderliche Tatsachen hinzunehmen habe, ist in einem neuzeitlichen Staatsleben eine unmögliche Unterstellung. Aus dem Geiste der Reichsverfassung überhaupt, nicht bloß aus Art. 11 heraus, verbietet sich diese Annahme. Auch wenn Abs. 3 die Mitwirkung der Volksvertretung nicht besonders vorgeschrieben hätte, es wäre ungeschriebenes Gesetz, sie — wenn auch nicht zum Abschlusse selbst, so doch jedenfalls vor der Inkraftsetzung des Friedensvertrages — mitentscheiden zu lassen.

[15]) Vgl. Hierfemenzel S. 52.
[16]) S. v. Seydel S. 161.
[17]) S. außer Pröbst a. a. O. auch Laband II S. 161 Note 3.

Diese Ueberzeugung dürfte im Urgrunde auch von den oben angeführten Schriftstellern geteilt werden, die das Recht zum Friedensschlusse der ausschließlichen Prärogative des Kaisers zuweisen. Ein Gefühl der Unbefriedigtheit über das Ergebnis ihrer Lehre mag sie doch beim Gedanken beschleichen, daß — rein akademisch betrachtet — der Kaiser im Friedensschlusse sogar Teile des Bundesgebietes ohne Zustimmung von Bundesrat und Reichstag abzutreten befugt sei. Nur Arndt[18]) macht hievon eine Ausnahme; auch in diesem Falle versagt er dem Bundesrat und Reichstag das Recht der Mitwirkung. Die übrigen Bekenner dieser Lehre räumen dagegen dem Bundesrat und Reichstag, wenn auch nicht beim Abschluß des Friedensvertrags, so doch nachträglich eine Einflußsphäre ein, nämlich dann, wenn infolge des Friedensschlusses eine Aenderung der Verfassung oder neue Reichsgesetze erforderlich werden. Schulze a. a. O. verlangt allerdings nur, daß diejenigen Teile des Friedensvertrages, die — wie Abänderung der Verfassung oder sonstiger Reichsgesetzgebung, Gebietsabtretungen oder finanzielle Belastungen — die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften erheischen, nachträglich dem Bundesrat und Reichstag zur Genehmigung vorgelegt werden. Bis zu welchem Zeitpunkte aber nachträglich der Friedensvertrag vorgelegt sein müsse, beantwortet Schulze nicht. Für seine Ansicht läßt sich d. E. eine Begründung aus der Reichsverfassung nicht ableiten. Denn entweder ist Abs. 3 auf die Friedensverträge nicht anwendbar: dann besteht zur Regelung der angeführten Gegenstände nur der Weg der Reichsgesetzgebung. Oder aber Abs. 3 ist anwendbar: dann hat die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag in der dort vorgeschriebenen Weise zu erfolgen. Die anderen Schriftsteller, die sich für die Ausnahmestellung der Friedensverträge entschieden haben, verlangen daher folgerichtig in diesen Fällen die Regelung durch Reichsgesetz. Nach dem Vorgange von E. Meier berufen sie sich hiebei auf den Standpunkt der reichsrechtlichen Praxis und insbesondere auf die Geschichte des Friedensschlusses von 1871. Es kann natürlich nicht bestritten werden, daß der Präliminarfrieden vom 26. Februar 1871 ohne jede Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag geschlossen worden ist. Er wurde dem Reichstage erst als Unterlage für seine Beschlußfassung zu dem später erlassenen Gesetze betr. die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Reiche vom 9. Juni 1871 bekannt. Und auch über den endgültigen Friedensschluß vom 10. Mai 1871 hat der Reichstag keinen Beschluß gefaßt. Allerdings hatte der Friedensvertrag sich auch auf Gegenstände bezogen, die in den Bereich der Reichsgesetzgebung fielen. Es sei nur auf Art. XI des Friedensvertrags hingewiesen, der den vertragschließenden Staaten die Rechte der meist begünstigten Nation gewährte, sowie auf die Festlegung der von Frankreich zu zahlenden Kriegskostenentschädigung von 5 Milliarden. In allen diesen Punkten hatten die gesetzgebenden Körperschaften nicht mitgewirkt. Die Materien wurden vielmehr getrennt vom Friedensschlusse in besonderen Reichsgesetzen erledigt. Seligmann a. a. O. leitet diese Art der Erledigung aus der Erwägung ab, daß Normen, welche den Rechtszustand der Privaten und insbesondere des Staates selbst regeln, die strengere Form des Gesetzes verlangen, und es läge kein Grund vor, für den Befolgungsbefehl von Friedensverträgen, die in die bezeichneten Gebiete eingreifen, eine Ausnahme zu machen. Uns will aber doch scheinen, daß die Reichsleitung

[18]) Kommentar S. 133.

anläßlich der staatsrechtlichen Behandlung des Friedensvertrages von 1871 in der sicheren Ueberzeugung, daß Bundesrat und Reichstag mit den für das Reich vorteilhaften Abmachungen einverstanden sein werden, die gesetzgebenden Körperschaften dem Art. 11 zuwider nicht hat mitwirken lassen. Daß der Reichstag die Verletzung der Verfassungsvorschrift damals nicht gerügt hat, ist nicht beweiskräftig. Angesichts der großen Erfolge, die das Reich seiner unübertroffenen militärischen und diplomatischen Leitung zu verdanken hatte, wäre eine solche Rüge vielleicht kleinlich erschienen. Der Friedensvertrag hatte überdies bei Aufstellung der Reichsgesetze, die zu seiner Ausführung erlassen wurden, zu keinerlei Vorstellungen des Reichstags Anlaß gegeben, so daß in dem Schweigen zu der Verfassungsverletzung gewissermaßen ein Einverständnis mit dem geübten Verfahren erblickt werden kann.[19])

Nach Erörterung aller Einwendungen stellen wir den Satz auf, daß abgesehen von dem Rechtsakte der Einstellung der Feindseligkeiten der Friedensvertrag denselben Rechtsregeln unterworfen ist wie jeder andere völkerrechtliche Vertrag.[20]) Diese Rechtsregeln unter Beziehung auf den Friedensvertrag zu entwickeln, ist die Aufgabe der folgenden Ausführungen.

III. Der Friedensvertrag als Staatsvertrag insbesondere.

1. Beteiligung des Kaisers am Friedensschlusse.

Es wird vermutet, daß beim Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen das Staatsoberhaupt berechtigt und verpflichtet ist, den Staatswillen zu vertreten. Sichere Auskunft darüber, wem die Legitimation zur Vertretung zusteht, erteilt aber nicht das Völkerrecht, sondern das Staatsgrundgesetz. So sagt schon Hugo Grotius:[21]) „Pactiones inire quae bellum finiant eorum est quorum est bellum, rei enim suae quisque moderator. Unde sequitur ut in bello utrinque publico hoc eorum sit qui summi imperii exercendi ius habent. Regis igitur hoc erit in statu vere regio, modo is rex etiam ius habeat non impeditum.“ Pufendorf schließt sich dieser Ansicht an.[22])

Art. 11 RV. hat dem Kaiser das Recht übertragen, das Deutsche Reich völkerrechtlich zu vertreten. Nach der richtigen Auffassung Labands übt er diese Befugnis aus *eigenem* Rechte, als das hiezu verfassungsgemäß berufene Organ aus, nicht etwa als Präsident d. h. Beamter des Reiches oder als Kollektivmandatar der verbündeten Regierungen. Letztere Ansicht ist von Gorius[23]) entwickelt worden, der aus der Tatsache, daß die Souveränität bei dem Bundesrate beruhe, den Kaiser als dessen Sprachorgan bezeichnet. Der genannte Schriftsteller übersieht hiebei, daß dann der Kaiser zu jedem Akte der Vertretung des Reiches erst noch einer Vollmacht des Bundesrats bedürfte. Dies entspricht jedoch weder dem Wortlaute der Reichsverfassung, noch der tatsächlichen Uebung. Der Kaiser entscheidet vielmehr frei und unabhängig darüber, ob er die Zeit und

[19]) Vgl. Gorius 1875 S. 539, der ebenfalls Genehmigung durch Nichtrügen annimmt.

[20]) Vgl. außer den bereits angeführten Schriftstellern: Proebst S. 314 f.; Laband II S. 161; Thudichum S. 92 und 254; Bluntschli S. 338; Heffter S. 380; v. Liszt S. 310.

[21]) Hugo Grotius, De jure belli ac pacis lib. III cap. XX. II.

[22]) Vgl. bei Proebst S. 268.

[23]) 1875 S. 537.

die Umstände für gekommen erachtet, unter denen es für das Reich ratsam erscheint, einen Vertrag, insbesondere einen Friedensvertrag, abzuschließen. Der von ihm ausgedrückte Wille ist der Wille der Reichsgewalt selbst. Hieraus ergibt sich umgekehrt für das Verhältnis des Auslandes zum Deutschen Reiche, daß sich dieses an den Kaiser zu wenden hat, wenn es mit dem Reiche einen seiner ausschließlichen Kompetenz unterliegenden Vertrag, als welchen wir den Friedensvertrag erkannt haben, abschließen will. Mit guten Gründen hat die Reichsverfassung für die Beziehungen des Reiches zum Auslande dem Kaiser eine monarchenähnliche Stellung eingeräumt. Es sollte damit der Zersplitterung der im Reiche vorhandenen Gewalten begegnet werden, indem man es als ein „geschlossenes, einheitliches Ganze" behandelte.[24]) „Es ist nur eine Aeußerlichkeit, aber bezeichnend für die Tendenz, daß in den an das Ausland gerichteten Schreiben des Auswärtigen Amtes und der diplomatischen Vertreter des Reiches ohne Scheu von einer Kaiserlichen Regierung gesprochen wird, während man für die inneren Beziehungen des Reiches ein solches Wort vermeidet."[24])

Der Kaiser leitet ausschließlich die Verhandlungen mit den fremden Staaten ein und führt sie, regelmäßig durch die von ihm gehörig beglaubigten Beamten, die aber immer an seine Weisungen gebunden bleiben. Dem Kaiser steht in jedem Zeitpunkte das Recht zu, den Verhandlungen eine andere Richtung zu geben oder sie abzubrechen. Er genehmigt oder verwirft das Ergebnis der Verhandlungen. Bundesrat und Reichstag können nicht anders in die Verhandlungen eingreifen als durch Interpellationen und Adressen. Während ersterer jedoch in der Regel Kenntnis von den Absichten der Reichsleitung haben wird, trifft dies auf den Reichstag im allgemeinen nicht zu. Die Bevorzugung des Bundesrats in dieser Beziehung stellt sich jedoch nicht als ein Recht der Kenntnisnahme dar; sie ist lediglich ein Ausfluß staatsmännischer Weisheit oder des Entgegenkommens, das der Souverän des Reiches wohl erwarten kann. Nur in zwei Fällen ist einzelnen Staaten ein Recht, bereits an den Verhandlungen teilzunehmen, reichsgesetzlich zugesichert, ein Recht, das auch bei dem Abschluß von Friedensverträgen in Betracht kommen kann:

1. Vgl. Schlußprotokoll zu Art. 8 § 6 des Zollvereinsvertrags vom 8. Juli 1867 — BundesgesBl. 1867 S. 108: Bei Handels- und Schiffahrtsverträgen mit Oesterreich und der Schweiz ist der Kaiser verpflichtet, die angrenzenden Bundesstaaten zur Teilnahme an den dem Abschlusse vorangehenden Verhandlungen einzuladen, ohne daß diesen Staaten aber ein Veto gegen den Abschluß des Vertrags zusteht, falls eine Uebereinstimmung unter den deutschen Regierungen nicht zu erzielen ist.
2. Vgl. Schlußprotokoll zu dem Vertrage mit Bayern vom 23. November 1870 (ReichsgesBl. 1871 S. 23) Art. 11: Bei dem Abschlusse (das heißt den dem Abschlusse vorhergehenden Verhandlungen) von Post- und Telegraphenverträgen mit außerdeutschen Staaten sollen Vertreter der an die betreffenden Staaten angrenzenden Bundesstaaten zur Wahrung der besonderen Landesinteressen zugezogen werden. Diese besonderen Landesinteressen berühren nur Bayern und Württemberg, da nur diese beiden Staaten eigene Post- und Telegraphenverwaltungen haben.

[24]) S. Dambitsch S. 298.

Gerade daraus, daß für diese beiden Fälle die besondere Regelung getroffen ist, ergibt sich nach der Rechtsregel: exceptio firmat regulam, die Verneinung des Rechts der Anteilnahme in allen übrigen Fällen. Wir behaupten daher auch, daß Bayern, das zu den Verhandlungen in Litauisch-Brest zugezogen war, auf diese Zuziehung keinesfalls ein Recht hatte. Sobald mit dem auswärtigen Staate völlige Einigung über den Vertragsgegenstand und seine Formulierung erzielt ist, handelt es sich darum, den Vertrag zum Abschlusse zu bringen. Da der Friedensvertrag zu den feierlichsten Vertragsabschlüssen gehört, kann hier nur die solenne Vertragsform in Betracht kommen. Sie besteht in der Ausstellung einer Urkunde, welche vom Kaiser selbst unterschrieben, mit dem Reichssiegel versehen und vom Reichskanzler gegengezeichnet wird. Auf derselben Urkunde kann auch der Vertragsgegner unterzeichnen; dann ist hiemit der Vertrag endgültig abgeschlossen. Es kann aber auch jeder Teil nur die für den anderen Teil bestimmte Urkunde unterzeichnen; dann wird der Vertrag geschlossen mit dem Augenblicke der Auswechslung der unterzeichneten Urkunden. Die Unterzeichnung der Vertragsparteien in derselben Urkunde bzw. die Auswechslung nennt man Ratifizierung oder Ratifikation.

Auch das völkerrechtliche Rechtsgeschäft bedarf nach der herrschenden Lehre und der tatsächlichen Uebung der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler; Art. 17 RV., der sie wörtlich nur für „Anordnungen und Verfügungen" des Kaisers vorschreibt, ist wegen des auch in dem Abschlusse eines völkerrechtlichen Rechtsgeschäftes ausgedrückten Staatswillens des Kaisers analog anwendbar.[25])

Ueber Sanktion, Ausfertigung, Verkündigung und zeitliche Wirksamkeit des Friedensvertrags wird unter B IV im Zusammenhange mit den Ausführungen über das Vertragsgesetz, aus dem die Regelsätze abzuleiten sind, gesprochen werden.

2. Die Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags.

a) Das Sachgebiet ihrer Mitwirkung.[26])

Die im Abs. 3 des Art. 11 vorgeschriebene Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags stellt sich als eine verfassungsmäßige Beschränkung der Rechte des Kaisers dar. Allein nicht zu allen Verträgen ist die Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich. Die mit „insoweit" eingeleitete Klausel des Abs. 3 läßt erkennen, daß es zwei Arten von Staatsverträgen gibt; nämlich solche, bei denen der Kaiser ohne jede Einschränkung Verträge schließen kann, und solche, die der Zustimmung von Bundesrat und Reichstag bedürfen. Unter die letztere Art von Staatsverträgen fällt daher nach dem Wortlaute der Friedensvertrag, wenn er Gegenstände behandelt, die in den Bereich der Reichsgesetzgebung nach Art. 4 RV. gehören. Zur Begegnung von Zweifeln sei nochmals hervorgehoben, daß die Bestandteile des Friedensvertrags, die lediglich die Einstellung der Feindseligkeiten betreffen, das freie Vertragsschließungsrecht des Kaisers keinesfalls einschränken, daß diese also von Abs. 3 so wie so nicht betroffen werden.

---

[25]) Vgl. Laband II S. 155 Note 3.

[26]) Die Ausführungen folgen im wesentlichen der Darlegung von Laband II S. 137 f.

Abs. 3 bezieht sich auf Art. 4. Nun bezweckt aber dieser Artikel nichts anderes, als die Zuständigkeit des Reichs gegen die Zuständigkeit der Bundesstaaten abzugrenzen. Bei einer wörtlichen Auslegung ergäbe sich somit das sinnverwirrende Ergebnis, daß der Kaiser auf den Gebieten, die in Art. 4 namentlich benannt sind, eingeschränkt sei, während er völlig freie Hand auf Gebieten habe, die der Kompetenz des Reichs überhaupt nicht unterstellt sind. Für diese Auslegung hat sich trotzdem v. Mohl[27]) entschieden, wenn nur Zweck und Inhalt des Vertrags sich innerhalb der Aufgaben halte, welche in der Einleitung zur Reichsverfassung genannt sind. Der Kaiser kann aber unmöglich die Befugnis erhalten haben, aus eigener Macht die Zuständigkeit des Reichs, lediglich aus dem Grunde des Vertragsabschlusses, entgegen Art. 78 RV. beliebig zu erweitern.

Eine andere Lehre ist von Hiersemenzel[28]) dahin aufgestellt worden, daß der Kaiser beschränkt sei bezüglich der Gegenstände, die durch Art. 4 der Reichsverfassung unterstellt sind, nicht aber auch auf anderen Gebieten, die durch anderweitige Bestimmungen der Reichsverfassung oder spätere Reichsgesetze der Zuständigkeit des Reichs unterworfen worden seien. Dann hätte Art. 4 eine doppelte Aufgabe: hinsichtlich der Gesetzgebung würde er die Zuständigkeit des Reichs gegen die Einzelstaaten, dagegen hinsichtlich des Vertragsschließungsrechts die Kompetenz des Kaisers gegen Bundesrat und Reichstag abgrenzen. Es ist aber nicht einzusehen, aus welchem Grunde die in Art. 4 nicht genannten Reichsaufgaben geringeren Schutz genießen sollten, als die dort aufgeführten.

Ebenfalls in dem Bestreben, dem Buchstaben des Abs. 3 gerecht zu werden, findet Gorius[29]) das eigentümliche Ergebnis, daß jeder Vertrag, der eine in Art. 4 genannte Angelegenheit zum Gegenstande habe, der Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bedürfe, selbst wenn im Verhältnis des Reiches zu den Behörden und Untertanen die Materie durch kaiserliche Verordnung erledigt werden könne. Der Kaiser solle also im Rahmen seiner Verordnungsbefugnis zwar bindende Befehle erteilen dürfen, ein Versprechen an das Ausland aber, eine solche Verordnung zu erlassen, sei ohne Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften unzulässig! Der Widersinn leuchtet ohne nähere Ausführung ein.

Ausgehend von der Tatsache, daß Art. 4 die Zuständigkeit des Reichs gegen die der Bundesstaaten abgrenzt, und aus der Ueberlegung, daß es dem Gesetzgeber darauf ankam, die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften auch beim Vertragsabschlusse dann zu sichern, wenn der Gegenstand — abgesehen vom Vertragsabschluß — nur durch Reichsgesetz geregelt werden kann, vermag man dem Abs. 3 ein befriedigendes Ergebnis nur abzugewinnen, wenn man in Abs. 3 die Worte „nach Art. 4" sich hinwegdenkt und erkennt, daß das *Kriterium* nicht in der Kompetenz des Reichs, sondern *in der Form* der Erledigung durch Reichsgesetz gegeben ist.[30])

Bei Beurteilung, ob ein Friedensvertrag die Zustimmung von Bundesrat und Reichstag bedarf, muß man sich demnach die Frage vorlegen: sind in ihm Bestimmungen getroffen, die einen Befehl an die Untertanen enthalten, der reichsgesetzlich nur in der Form des Gesetzes erlassen werden

---

[27]) S. 303 f.
[28]) S. 51 N. 3.
[29]) 1875 S. 546 f.
[30]) Vgl. Laband II S. 139; Dambitsch S. 292 f.; Anschütz S. 174; Georg Meyer S. 704; Arndt S. 711; Zorn I S. 238.

kann, oder nicht? Im ersteren Falle ist die Zustimmung des Bundesrats und die Genehmigung des Reichstags erforderlich, in letzterem nicht. Mehr will die Gesetzesstelle nicht besagen. Nur für die Fälle des Erfordernisses der Zustimmung ist das Gebiet fest umgrenzt; in die freie Vertragssphäre des Kaisers fallen nicht bloß die Verträge, bezüglich derer dem Kaiser durch besonderes Reichsgesetz die Verordnungsbefugnis delegiert ist, sondern auch alle Vereinbarungen, durch die materielles Recht nicht geschaffen wird (z. B. Vereinbarungen über den diplomatischen Verkehr oder Auslegungen[31]) über den Sinn und die Bedeutung bereits früher erlassener Gesetze).

b) Bedeutung der Mitwirkung.

Die Frage nach der Bedeutung der Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags beim Friedensvertrage muß von dem Standpunkte aus gestellt werden, daß ein vom Kaiser vollzogener Vertrag ohne das Einverständnis von Bundesrat und Reichstag abgeschlossen worden ist. Ist damit ein völkerrechtlicher Vertrag zustande gekommen, der das Reich dem Auslande gegenüber verpflichtet, oder nicht?

Die Lehrer des Völkerrechts[32]) vertreten übereinstimmend die Ansicht, daß mit der Ratifikation der Vertrag völkerrechtlich verbindlich sei. Verfassungsrechtliche Bestimmungen, durch welche die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften vorgeschrieben sei, kämen nur insoweit in Betracht, als sie Einschränkungen der völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis enthalten. In diesem Falle müßten die Beschränkungen auch für den völkerrechtlichen Vertrag gelten; deren Mißachtung hebe die Gültigkeit des Vertrags auf oder verschiebe sie wenigstens, bis der Mangel geheilt sei. Die Beantwortung der Inzidentfrage ist somit in das staatsrechtliche Gebiet verwiesen. Daß die Staatsgrundgesetze in manchen Staaten das Staatsoberhaupt zum völkerrechtlich gültigen Abschluß von Staatsverträgen nur unter der Voraussetzung der Zustimmung gewisser Faktoren legitimieren können, ist bereits oben unter II. erwähnt worden. Die Beschränkungen der Staatsverfassung können aber auch lediglich den Vollzug der Verträge, also das innere Verhältnis des Staates zu den Untertanen, im Auge haben. Dann sei das Staatsoberhaupt am Abschlusse der Verträge in keiner Weise behindert. Man lese hierüber bei Bluntschli:[33])

> „Staatsverträge, deren Inhalt das bestehende Verfassungs- und Gesetzgebungsrecht außer Wirksamkeit setzt oder abändert, sind, wenn sie von der Staatsautorität geschlossen sind, nicht von Anfang an als völkerrechtlich ungültig zu betrachten, aber sie sind unter Umständen nicht vollziehbar."

Während die Völkerrechtslehrer die Frage im allgemeinen ohne Eingehen auf die Reichsverfassung beantworten, erklärt Heffter a. a. O. klipp und klar, daß Art. 11 RV. dem Bundesrat und Reichstag keine Mitwirkung an dem völkerrechtlichen Abschlusse selbst zugestehe.

Die Lehrer des Staatsrechts weichen in der Beantwortung der Frage erheblich voneinander ab. Es soll hierauf nur kurz eingegangen werden, da eine ausführliche Darstellung der Kontroversen hier zu weit führen würde.

---

[31]) Zweifelhaft, da geltend gemacht werden kann, daß authentische Interpretationen nur durch Reichsgesetz gegeben werden dürfen; vgl. Dambitsch S. 294.

[32]) Vgl. u. a. Klüber S. 160; v. Liszt S. 181; Heffter S. 192; Oppenheim S. 181.

[33]) S. 238.

v. Seydel[34]) ist ohne Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte des Artikels der Ansicht, daß der ganze Artikel sich nur auf das Verhältnis des Reichs zum Auslande beziehe, und daß ein Verstoß des Kaisers gegen Art. 11 nicht bloß eine Verfassungsverletzung, sondern auch eine Vertragsverletzung gegen seine Bundesgenossen wäre.

E. Meier[35]) bezeichnet den Bundesrat und Reichstag als bei dem Vertragsabschlusse neben dem Kaiser mitwirkende Faktoren. Nach ihm besteht kein Unterschied zwischen Abschluß und Wirksamkeit der Verträge, da der Abschluß selbst auf den Weg der Gesetzgebung verwiesen ist. Wir können uns dieser Lehre nicht anschließen, da sie im offenbaren Widerspruch zum Art. 11 steht. Darnach hat der Kaiser das Reich völkerrechtlich zu vertreten. Wären Bundesrat und Reichstag selbst vertragschließende Organe, müßten sie auch als völkerrechtliche Vertreter des Reiches tätig sein. Absatz 3 würde dann Abs. 1 aufheben.

Unger[36]) und Leoni[37]) gehen von der privatrechtlichen Ratihabitation aus und wenden deren Sätze auch auf das Völkerrecht an. Die Gültigkeit eines Vertrages lasse sich nicht spalten; er könne unmöglich im Verhältnisse des Reichs zum Auslande gültig und im Verhältnisse zu den Untertanen ungültig sein. Verweigere Bundesrat oder Reichstag die Zustimmung, so sei das Rechtsgeschäft ein für allemal ungültig in gleicher Weise wie ein verpflichtendes Rechtsgeschäft des Mündels, das nicht die Zustimmung des gesetzlichen Vertreters gefunden habe. Rückbeziehung des Privatrechts auf öffentlich-rechtliche Verhältnisse wird aber dem Wesen letzterer selten ganz gerecht. Mit demselben Rechte oder Unrechte könnte man auch den § 135 BGB. anziehen, wonach die nur den Schutz bestimmter Personen bezweckenden Veräußerungsverbote bei Zuwiderhandlung Nichtigkeit lediglich zugunsten der geschützten Personen erzeugen; ein derartiges Rechtsgeschäft würde aber gültig werden, falls der Berechtigte nachträglich auf sein Schutzrecht verzichte, also den Eingriff in seine Rechte genehmige. Dieser Grundsatz der relativen Nichtigkeit auf Art. 11 übertragen, ergäbe die mögliche Folge, daß ein ohne Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften abgeschlossener Vertrag dem Auslande gegenüber, das von der Schutzbestimmung nicht betroffen wird, zwar vollgültig, im Verhältnisse des Reichs zu den Untertanen aber unwirksam sei mit der Aussicht auf Konvaleszenz. Als durchschlagendster Gegenbeweis gegen Unger erscheint uns jedoch die Ueberlegung, daß, wenn ein ablehnender Beschluß den Staatsvertrag vernichte, sich ein Wiederbelebungsversuch durch spätere parlamentarische Zustimmung als erfolglos erweisen müsse; denn allein ein bestehender, wenn auch nur relativ gültiger Vertrag, nicht aber ein gar nicht mehr bestehender Vertrag kann durch Genehmigung nachträgliche Wirksamkeit erhalten.[38])

Unverständlich bleiben die Ausführungen von Gorius,[39]) der einmal die Genehmigung als Suspensivbedingung für die Gültigkeit, ein andermal die Versagung der Genehmigung als eine Resolutivbedingung der Gültigkeit bezeichnet. Von Bedingungen kann man aber doch hinsichtlich der Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften nicht sprechen, denn Bedingungen sind Klauseln des Rechtsgeschäfts selbst, Parteibedingungen.

[34]) S. 163.
[35]) S. 108 f.; ebenso Schulze S. 330; v. Mohl S. 303.
[36]) S. S. 349 f.
[37]) S. 498 f.
[38]) Vgl. Seligmann S. 111 f.
[39]) 1874 S. 772 f. und 1875 S. 537 f.

Proebst[40]) wandelt im allgemeinen in den Bahnen von Gorius, den er zu rechtfertigen versucht.

Jellinek[41]) und Seligmann[42]) nennen die Genehmigung eine condicio iuris des Vertrags. Tezner[43]) weist demgegenüber nach, daß die Theorie von Jellinek und Seligmann aus dem praktischen Bedürfnisse entstanden sei, eine Formel zu finden, bei der ein ratifizierter Vertrag mehr wiege als ein nichtiges Rechtsgeschäft. Wenn man aber von einer condicio iuris spreche, so sei dies keine condicio iuris der Gültigkeit oder Wirksamkeit eines etwa vor der Genehmigung bereits entstandenen und existierenden Staatswillens, sondern eine c. i. der Entstehung des Staatswillens. Vor der Erfüllung dieser condicio bestehe weder ein bedingt gültiger, noch ein bedingt wirksamer Staatswille, sondern nur eine Erklärung des Souveräns, welche Staatswille werden könne. Es läge dasselbe Verhältnis vor wie bei der Erklärung *eines* Vorstandsmitgliedes, wenn zu Erklärungen des Vereins die übereinstimmenden Erklärungen von zwei Vorstandsmitgliedern satzungsgemäß erforderlich seien; die Erklärung des einen Mitgliedes sei dann eben nicht der Ausdruck des Vereinswillens. Den Versuchen von Jellinek und Seligmann möchte man das Wort des Heiligen Augustinus entgegenhalten: „In temporalibus legibus, quamquam de his homines iudicent, cum eas instituant, tamen, cum fuerint institutae atque firmatae, non licebit iudici, de ipsis iudicare, sed secundum eas." Man darf die Frage nicht von dem Gesichtspunkte aus betrachten, wie sie zweckmäßig hätte geregelt werden sollen, sondern man muß den Willen des Gesetzgebers erforschen, der allein auch trotz vermeintlicher Mängel maßgeblich ist.

Die Lösung der gestellten Frage finden wir in der Entstehungsgeschichte. Dem Art. 48 der Preuß. Verf.-Urk. lag erwiesenermaßen der Art. 68 der belgischen Verfassung zugrunde, in welchem zwar gesagt ist, daß solche Verträge, die der Zustimmung der Kammern bedürfen, „n'ont-effet qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres," daß aber diese Worte in Belgien dahin ausgelegt werden: „que c'est seulement pour l'exécution des traités que l'assentiment des chambres doit être réclamé par le gouvernement". Der König in Belgien hat also die Zustimmung der Kammern lediglich zum Vollzug der Verträge einzuholen. Gleiches gilt auch für das englische Verfassungsrecht. Ausweislich der Verhandlungen über die Revision der Preuß. Verf.-Urk. diente aber das englische und belgische Verfassungsrecht als unmittelbares, ideales Vorbild. Nirgends wollte man über das Vorbild hinausgehen und keineswegs die völkerrechtliche Gültigkeit der Verträge von der Zustimmung der Kammern abhängig machen.[44])

Meier a. a. O. argumentiert hiergegen, diese Auffassung laufe darauf hinaus, daß die Verträge von den Kammern dann nicht genehmigt, sondern nur „zur Kenntnis genommen" würden, sowie daß seine Ansicht durch die tatsächliche Uebung erwiesen werde, wonach die Verträge *vor* der Ratifikation den Kammern vorgelegt würden. Allein es soll gar nicht in Abrede

[40]) S. 248 f.
[41]) S. 355 f.
[42]) An verschiedenen Stellen seines Buches.
[43]) S. 168 f., insbes. S. 173.
[44]) Vgl. das zit. Gutachten von *Gneist* und *Arndt*, Staatsrecht S. 707; v. *Rönne* I[1] S. 474.

gestellt werden, daß die Kammern bei gewissen Verträgen tatsächlich ein Genehmigungsrecht haben; doch diese Genehmigung ist eben nur eine Voraussetzung für die staatsrechtliche Wirksamkeit der Verträge. Der zweite „Gegenbeweis" läßt sich auch nicht in seinem Sinne verwerten; denn zweifellos ist die Krone gehalten, vor der Ratifikation die Zustimmung der Kammern einzuholen oder sich doch wenigstens zu vergewissern, daß sie, falls sie die Zustimmung nicht rechtzeitig einholen kann, mit Sicherheit auf deren nachträgliche Erwirkung rechnen kann. Jedoch diese Zustimmung hat mit der Legitimation des Königs zum Vertragsabschlusse nichts zu tun. Hätte der Gesetzgeber den von E. Meier untergelegten Willen gehabt, dann hätte sich für den Art. 48 eine andere Fassung finden lassen, wie z. B.: Der König schließt die Verträge mit fremden Staaten gemeinsam mit den Kammern ab, sofern usw. —[45])

Für Art. 11 RV. gilt aber hinsichtlich der völkerrechtlichen Stellung des Kaisers dasselbe, was oben in Ansehung des Königs von Preußen gesagt ist. Auch hier hätte die Verfassung bei Richtigkeit der Ansicht von E. Meier eine andere Fassung mit Leichtigkeit finden können und müssen. Es ist dies bewußt nicht geschehen, um in all den Fällen, wo die Ausnützung einer günstigen politischen Lage schnelles Handeln verlangt, und wo mit langatmigen Auseinandersetzungen vor dem Forum des Reichstags die Möglichkeit des Vertragsabschlusses selbst in Frage gestellt wäre, rasch eine vertragliche Bindung des ausländischen Staates durch den Vertreter des Deutschen Reichs herbeizuführen. Der Kaiser schließt darum nach Abs. 1 zit. den Vertrag völkerrechtlich endgültig ab. Er kann ihn im allgemeinen auch erfüllen, nur auf den (nach 2 a) begrenzten Gebieten muß er hiezu die Zustimmung von Bundesrat und Reichstag einholen. Wir sehen somit: Abs. 1 hat lediglich völkerrechtliche Wirkung, Abs. 2 und 3 beziehen sich dagegen auf das innere staatsrechtliche Verhältnis und bestimmen die Voraussetzungen, unter denen der Kaiser trotz unbeschränkter Vertretungsbefugnis zum Vollzuge im Inlande das Einverständnis von Bundesrat und Reichstag einzuholen hat.

Die Richtigkeit dieser von Laband[46]) nach dem Vorgange von Gneist überzeugend dargetanen Theorie sind abgesehen von der Entstehungsgeschichte insbesondere durch die völkerrechtliche Praxis erwiesen. Wie im Privatrecht, kann auch auf dem Gebiete des Völkerrechts der Vertreter den Vertretenen unbestritten nur insoweit verpflichten, als er innerhalb des Rahmens seiner Vollmacht handelt. Wenn also nach dem Rechte eines Staates der Vertreter nur mit Genehmigung eines anderen Organs des Staates zum Vertragsabschluß befähigt wird, ist jeder Vertrag, der unter Verletzung einer solchen Vorschrift geschlossen wird, null und nichtig. Es muß somit jeder Vertragsteil in der Lage sein, die Vollmacht seines Vertragsgegners unschwer nachprüfen zu können. Die dieserhalb erlassenen Bestimmungen müssen klar und einfach sein und sich ohne eingehende Kenntnis des fremden Verfassungsrechts beantworten lassen. Diesem Erfordernis aber würde es widersprechen, wenn man — auf das Deutsche Reich angewendet — das Ausland zum Richter darüber zulassen wollte, ob ein Vertrag etwa Gebiete angehe, die zu ihrer Regelung den Weg der Reichsgesetzgebung erheischen.[47]) Man denke sich nur bei den Verhand-

[45]) Für obige Darstellung vgl. Arndt a. a. O.
[46]) Band II S. 125 f.
[47]) Vgl. Laband II S. 133 f.

lungen über einen Friedensschluß den Fall, daß zunächst der Vertragsgegner widerspruchslos mit dem diplomatischen Vertreter des Reichs verhandelte, bei irgendeinem Gegenstande aber auf einmal die Frage aufwerfe, ob die Angelegenheit nicht der Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften des Reichs bedürfe, und trotz Widerspruchs des deutschen Vertreters die Verhandlungen einstellte, also gewissermaßen dem Kaiser den Auftrag gäbe, zuvörderst die Zustimmung von Bundesrat und Reichstag beizubringen. Eine derartige Einmischung in die inneren Verhältnisse des Reichs wäre ein unleidlicher Zustand. Ganz anders verhält es sich mit den Staaten, die bei allen Vertragsabschlüssen das Staatsoberhaupt nur mit Genehmigung eines andern Faktors handeln lassen; hier ist die Sachlage von vornherein geklärt, während dies in Ansehung der Reichsverfassung, die 2 Arten von Staatsverträgen kennt, nicht zutrifft. Im Einklange mit der behaupteten Selbständigkeit des Kaisers wird denn auch die Zustimmung von Bundesrat und Reichstag in den Verträgen nirgends erwähnt. Wenn wir also die Prärogative des Kaisers zur Vertretung des Reichs unbeschränkt anerkennen, so müssen wir ihm auch das Vertrauen schenken, daß er von seinem Vertragsschließungsrechte nur zum Nutzen des Reichs Gebrauch machen wird. Andererseits wird er über die politischen Ansichten der gesetzgebenden Körperschaften genügend unterrichtet sein, um beurteilen zu können, ob der von ihm abgeschlossene Vertrag die nachträgliche Billigung finden wird. Sollte der Kaiser trotzdem — wider Erwarten — die nachträgliche Zustimmung nicht erhalten, so bliebe ihm, falls er den inneren Konflikt nicht auf sich nehmen wollte, allerdings nur übrig, dem Auslande gegenüber zu erklären, daß er mangels Einverständnisses von Bundesrat und Reichstag den Vertrag nicht erfüllen könne. Der an und für sich völkerrechtlich vollgültige Vertrag wäre dann nicht vollziehbar, nicht erfüllbar.[48])

Diese notwendige Folgerung ergibt, daß die Kontroversen über Nichtigkeit des völkerrechtlichen Rechtsgeschäfts und der staatsrechtlichen Unvollziehbarkeit des völkerrechtlich gültigen Vertrags in den Fällen, daß Bundesrat und Reichstag die vorgeschriebene Zustimmung versagen, wenig praktischen Wert haben. Denn einmal ist das Anwendungsgebiet für die Kontroversen nur klein: in nahezu allen Fällen „behält sich die Reichsregierung die Ratifikation der Staatsverträge vor und erteilt sie nicht, ehe sie die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften in der Tasche hat";[49]) zum andern kann es dem Auslande gleichgültig sein, ob wegen Nichtigkeit oder Nichterfüllbarkeit des Vertrags die Reichsregierung ihre Zusage zurückzieht, für das Ausland ist das „juristische Schema" bedeutungslos.[50])

Im Verhältnis des Kaisers zu den gesetzgebenden Körperschaften sind wir aber doch der Ansicht, daß sich bei unserer Theorie die Reichsregierung in der günstigeren Lage befinde. Es liegt psychologisch nahe, daß man sich gegenüber der vollendeten Tatsache schneller abfindet, als gegenüber einem erst zu fassenden Entschlusse. Die Erwägungen der Rücksichtnahme auf den ausländischen Staat, zu dem die Reichsregierung durch die Verweigerung der Zustimmung in eine schiefe Lage geriete, können hiebei entscheidend mitsprechen. So sagt auch Leoni:[51]) „Diejenigen Verfassungen,

[48]) Vgl. außer Laband: v. Gerber S. 176; Notz 2; Georg Meyer § 190; Arndt S. 712; Anschütz S. 173; Dambitsch S. 296 f.; Graf zu Dohna a. a. O.
[49]) Vgl. v. Jagemann S. 107.
[50]) Graf zu Dohna a. a. O.
[51]) S. 510.

welche den gesetzgebenden Körperschaften erst nach Abschluß der Verträge eine Mitwirkung auf dieselben gestalten, welche also die Genehmigung vorbehalten oder den Erlaß eines Ausführungsgesetzes vorschreiben, sichern damit nicht bloß die Einheit der Aktion nach außen, sondern gewähren der Krone auch in höherem Maße als bei der Gesetzgebung einen hervorragenden Einfluß in bezug auf den Inhalt der Verträge, denn es müssen sehr wesentliche Interessen auf dem Spiele stehen, um eine Volksvertretung zu veranlassen, die von dem Staatsoberhaupte mit einem fremden Staate geschlossenen Verträge abzulehnen oder nur abzuändern." Sogar während der preußischen Konfliktszeit haben die Kammern anstandslos die von der Krone abgeschlossenen Verträge genehmigt.

Wir kommen damit zum Schlusse und nehmen zusammenfassend für den Friedensvertrag an, daß ihn der Kaiser normalerweise nur nach Einholung des Einverständnisses von Bundesrat und Reichstag bezüglich derjenigen Angelegenheiten abschließen darf, bei deren Regelung die Form des Gesetzes zu beachten ist, oder daß er wenigstens die vorherige Zustimmung nur dann nicht einholen wird, wenn er bestimmten Anhalt dafür hat, daß die Zustimmung auch nach Ratifikation des Vertrags nachträglich unbedenklich erteilt werden wird. In jedem Falle führt allein der Kaiser die völkerrechtliche Bindung herbei. Bundesrat und Reichstag wirken nur mit, um in gewissen Fällen dem Friedensvertrag die Kraft eines Befehls im inneren Verhältnis der Reichsgewalt zu den Untertanen zu geben.

c) Die Zustimmung des Bundesrats und die Genehmigung des Reichstags insbesondere.

Der Abgeordnete Lette, auf dessen Antrag von dem verfassungberatenden Reichstage das Erfordernis der Genehmigung des Reichstags angenommen wurde,[52]) hatte im Reichstage gelegentlich eines zu Art. 50 RV. gestellten Amendements betr. Aufnahme eines Hinweises auf Art. 11 am 2. April 1867 erklärt:

> „Im wesentlichen ist nichts anderes mit meinem Amendement gemeint als das, was auch in der preuß. Verfassung bestimmt ist. Außerdem weist wohl schon die Fassung des Amendements darauf hin, daß es nur um eine *nachträgliche* Genehmigung in den betreffenden Fällen zu tun ist, da es heißt: ‚Zur Gültigkeit bedarf es der Genehmigung des Reichstags.' Es ist eine *andere* Fassung in bezug auf den Reichstag gewählt als in bezug auf den Bundesrat. Ich glaube, ich kann das im Namen meiner politischen Freunde versichern, daß ein anderes durchaus nicht beabsichtigt ist, und daß man am wenigsten die Exekutive in gedachter Beziehung hat genieren wollen. Manche übrigens von derartigen Verträgen werden zum Teil nur in das Gebiet der Exekutive gehören und nicht einmal der Vorlegung beim Reichstag bedürfen. Soweit sie aber nach der Wortfassung unseres Amendements in Verbindung mit Art. 4 der Genehmigung des Reichstags bedürfen, würde es in den vorausgesetzten Fällen *genügen*, daß *sie nachträglich vorgelegt werden*."

Weitere Materialien sind zu Art. 11 nicht vorhanden.

Aus den Worten des Abg. Lette wird von verschiedenen Schriftstellern geschlossen, daß zwar nicht die Genehmigung des Reichstags, wohl aber die Zustimmung des Bundesrats zum völkerrechtlich gültigen Abschlusse

[52]) S. *Laband* II S. 136 Note 1 und S. 146.

des Vertrags erforderlich sei.[53]) Schulze insbesondere unterscheidet dahin, daß materiell die Zustimmung von seiten der beiden Körperschaften gleichwertig sei, formell aber eine Verschiedenheit stattfinde, welche durch die Verschiedenheit der Ausdrücke in Art. 11 angedeutet werde. Wie verhält sich demgegenüber die Erklärung des Abg. Lette, daß mit seinem Amendement nichts anderes gemeint sei, als was auch in der Preußischen Verfassung bestimmt sei? Für diese wurde aber oben schon dargelegt, daß das Staatsoberhaupt ohne die Kammern die Verträge völkerrechtlich gültig abschließt. Mit Recht weist Laband[54]) darauf hin, daß, wenn zum gültigen Abschluß des internationalen Rechtsgeschäftes die Zustimmung des Bundesrats Voraussetzung sei, in der Ratifikationsurkunde diese Zustimmung beglaubigt oder erwähnt werden müsse. Dies ist jedoch nach der tatsächlichen Uebung des Reichs von Anbeginn nicht geschehen.

Man möchte somit versucht sein, mangels eines feststehenden Sprachgebrauches die Worte „Zustimmung" und „Genehmigung" als gleichinhaltlich anzusehen, und die Verschiedenartigkeit des Ausdrucks lediglich aus der Tatsache, daß Abs. 3 nicht aus einem Gusse geformt ist, abzuleiten; die Verschiedenartigkeit des Ausdrucks würde sich dann höchstenfalls als eine redaktionelle Entgleisung darstellen. Da aber die beiden verschiedenen Ausdrücke in einem und demselben Satze genannt sind, können wir, ganz abgesehen von der Aeußerung des Abg. Lette, den Wechsel des Ausdrucks nicht übergehen. Immerhin verlangt die Reichsverfassung mit klaren Worten bereits „zum Abschlusse" die Zustimmung des Bundesrats, während die Genehmigung des Reichstags „zur Gültigkeit" vorgeschrieben wird. Wir finden uns aus den Schwierigkeiten nur heraus, wenn wir in den beiden Akten zwei zeitlich getrennt liegende Entschließungen annehmen. Der Entschließung des Bundesrats muß sich die Reichsregierung auf jeden Fall vor der Ratifikation des Vertrags vergewissern, und sie kann dies in jedem Stadium der Verhandlungen tun, ihn also bereits bei Einleitung der Verhandlungen zuziehen, obwohl hiezu eine Verpflichtung nicht vorliegt; vgl. oben unter III, 1. Ihrer Vorlagepflicht dem Reichstage gegenüber genügt die Regierung aber auch schon dann, wenn sie den Vertrag nach der Ratifikation vorlegt; vgl. die Erklärung des Abg. Lette.

Die Bevorzugung[55]) des Bundesrats ergibt sich einmal aus seiner Stellung als Souverän des Reichs, zum anderen aus der Möglichkeit, die Beschlußfassung des Bundesrats jederzeit herbeizuführen. „Die Einholung der Zustimmung vor der Ratifikation ist also dem Bundesrate gegenüber rechtlich begründete Pflicht, dem Reichstage gegenüber politisch begründete Notwendigkeit, und es trägt die Uebergehung des Bundesrats immer den Charakter einer Verfassungswidrigkeit, die Uebergehung des Reichstags den ganz anderen Charakter eines politischen Fehlgriffs, und diesen nur dann, wenn irgendwelcher Anlaß bestand, an der zustimmenden Haltung der Volksvertretung zu zweifeln."[56]) Einer Abweichung von der Verfassung würde sich die Reichsleitung dem Reichstage gegenüber erst dann schuldig machen, wenn sie sich seiner Zustimmung

[53]) Vgl. Thudichum S. 108 u. 127; v. Rönne I 1 S. 475; E. Meier S. 291; Schulze S. 330; v. Seydel S. 164; Proebst S. 296.

[54]) S. S. 149; vgl. auch Dambitsch S. 297; Hiersemenzel S. 135 f.

[55]) Vgl. die Äußerung des Reichskanzlers Fürst Bülow bei Dambitsch S. 301 unten.

[56]) Vgl. Graf zu Dohna.

nicht vor der Inkraftsetzung des Vertrags, also vor Vornahme der ersten Erfüllungshandlung, vergewissert hätte.[57]) [58]) Damit ist zugleich der Zeitpunkt, bis zu dem die Genehmigung des Reichstags spätestens eingeholt sein muß, festgelegt.

d) Abstimmung im Bundesrate.

Während hinsichtlich der Abstimmung zum Friedensvertrag für den Reichstag keine Besonderheiten gelten, müssen solche für den Bundesrat vermerkt werden.

Soweit durch den Friedensvertrag Gegenstände geregelt werden, die das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 RV. bezeichneten Abgaben betreffen, ist das in Art. 5 RV. genannte Einspruchsrecht Preußens hier wesenlos, da die Initiative sowohl zur Eingehung des Vertrags wie zur Beschlußfassung im Bundesrat vom Kaiser ausgeht, der sonst mit sich selbst in Widerspruch geraten müßte.

Da der Umfang des Bundesgebiets durch Art. 1 RV. festgelegt ist, steht es keinem Gliedstaate frei, durch besonderen Vertrag mit dem Feinde die Grenzen seines Gebiets zu verändern. Jede Aenderung der Grenzen des Bundesgebiets, betreffe diese nun einen Zuwachs oder eine Abtretung, bedarf vielmehr eines verfassungändernden Reichsgesetzes, das beim Friedensvertrag durch die im Art. 11 bestimmte Form ersetzt wird. Die Veränderung müßte nach Art. 78 dann schon als abgelehnt gelten, wenn im Bundesrate sich 14 Stimmen dagegen erklärten. Die Zustimmung des insbesondere von einer Gebietsabtretung betroffenen Staates ist hierzu nicht erforderlich. Für Elsaß-Lothringen, über das dem Reiche unbestritten die Souveränität zusteht, ist dies jedenfalls außer Zweifel; dieselbe Reichsgewalt, die es dem Reiche einverleibt hatte, kann das Reichsland auch wieder abtreten, ohne daß dieses hiergegen verfassungsmäßige Rechte geltend machen könnte. Hinsichtlich der Gliedstaaten dagegen gehen die Ansichten auseinander. Falls das ganze Gebiet eines Gliedstaates abgetreten werden müßte, wäre hiezu wohl die Zustimmung aller Bundesgenossen nötig. Falls nur ein Teil desselben abzutreten wäre, müssen alle diejenigen, die in dem Deutschen Reiche keinen Bundesstaat, sondern einen Staatenbund erblicken, und demgemäß dem Reiche eine Gebietshoheit absprechen, ein Recht des Reichs zur Abtretung ohne Einverständnis des Staates, den sie angeht, aberkennen; von dem Standpunkte dieser Theorie betrachtet, gälte für das Reich der Satz: nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet.[59])

Stellt man sich dagegen auf den Standpunkt der von Laband geprägten herrschenden Lehre von dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs, ergibt sich sein Recht zur Abtretung als Ausfluß seiner Gebietshoheit. Hiebei ist allerdings eines zu berücksichtigen: Die Gliedstaaten haben dem Reiche gegenüber gleichermaßen ein Recht auf Integrität, gegen welches das Reich verstoßen würde, wollte es gegen den Willen des einzelnen Bundesgenossen seine Rechte schmälern. Allein so unbeschränkt diese Folgerung für Friedenszeiten gilt, bei einem Friedensschlusse stehen die Interessen des ganzen Reichs auf dem Spiel. Hier muß der Einzelne das Opfer bringen; auch bringt er es nicht allein, sondern das Reich als Ganzes. Sehr treffend

[57]) Vgl. Laband II S. 148.
[58]) Dambitsch S. 298 f.
[59]) Vgl. v. Seydel S. 36 f.

bemerkt Laband, daß die gegenteilige Ansicht jedem Einzelstaate das Recht gäbe, in das eigene Unglück den Ruin und den Untergang des ganzen Reiches hineinzuziehen.[60])

Aus denselben Gründen muß man folgerichtig auch ein Zustimmungsrecht der Einzelstaaten gem. Art. 78 Abs. 2 RV. verneinen, falls durch den Friedensschluß Sonderrechte, jura singularia, einzelner Staaten berührt werden sollten.[61])

Die Frage erscheint im übrigen sowohl bezüglich der Gebietsabtretung wie der Sonderrechte von keiner praktischen Bedeutung zu sein, da weder das Reich noch ein Bundesstaat sich freiwillig hiezu verstehen würde. Der Fall ist doch nur bei einem übermächtigen Drucke des Feindes möglich, und dieser würde ebensosehr auf dem Reiche wie dem Einzelstaate lasten; die Zustimmung wäre daher, auch wenn man sie verlangte, immer erzwungen. In Uebereinstimmung hiermit sagt Bluntschli:[62]) „Wird in einem Friedensschlusse ein Teil des Staatsgebiets abgetreten, so gilt die Abtretung auch völkerrechtlich als rechtsgültig, wenngleich die Verfassung des abtretenden Landes die Abtretung untersagt, insofern der Staat seinen Widerstand nicht fortsetzt, sondern tatsächlich den Frieden vollzieht, und das Völkerrecht erkennt den Vollzug als notwendig und demgemäß als rechtmäßig an, im Interesse der Beendigung des Krieges und der Herstellung des Friedens."

IV. Der Friedensvertrag als Vertragsgesetz.

Wir erinnern uns, daß der Kaiser das völkerrechtliche Rechtsgeschäft des Friedensvertrags abschließt und ratifiziert. Es erhebt sich nun die Frage, ob diese Ratifikation nur für das Völkerrecht von Belang ist, oder ob sie auch staatsrechtliche Bedeutung hat; in letzterem Falle, mit welchem entscheidenden Ereignis die Bindung der Untertanen eintritt, oder ob diese nur durch ein besonderes Gesetz erreicht werden kann. Der Vertrag für sich übt jedenfalls keine staatsrechtliche Wirksamkeit aus. Das innerstaatliche Recht setzt der Staat durch Gesetz. Hier ist der Vertrag als Rechtsquelle ausgeschlossen, da er immer gleichberechtigte Kontrahenten voraussetzt, der Staat aber für die Rechtssetzung nach innen keine gleichberechtigte Potenz hat. Das Völkerrecht setzt der Staat durch Vertrag. Hier ist das Gesetz als Rechtsquelle ausgeschlossen, da es stets einen Befehl der höheren Potenz an die niedere enthält, die Staaten aber in ihren internationalen Beziehungen als gleichberechtigt erscheinen.[63]) Es kann aber, wie in jedem anderen Staatsvertrage, so auch im Friedensvertrage, deutscherseits die Verpflichtung zur Aufstellung neuer oder Aufhebung bzw. Aenderung vorhandener Rechtssätze übernommen werden. Je nach dem Inhalt der Vereinbarungen kann das Deutsche Reich diese Verpflichtung erfüllen entweder durch Erlaß von Ausführungsgesetzen bzw. Verordnungen oder einfach in der Weise, daß der Vertragstext verkündigt wird. Wann letzterer Weg gewählt wird, zeigt uns v. Gerber:[64]) „Da ein Staatsvertrag gleich in seiner ursprüng-

---

[60]) Vgl. Laband I S. 116 f., 200; II S. 161; vgl. außerdem Proebst S. 248; G. Meyer § 164 Anm. 13; Haenel S. 545.

[61]) A. A. Laband II S. 162; Arndt, Staatsrecht S. 713.

[62]) § 706 S. 396.

[63]) Vgl. Nippold S. 31.

[64]) S. 177.

lichen Fassung so gestaltet sein kann, daß er der Form einer ge- oder verbietenden Norm der Staatsgewalt entspricht, so ist es für die Erreichung seines Zwecks nicht mehr erforderlich, ihn erst in die Form eigentlicher Gesetze umzuwandeln."[65]) Mit der Verkündigung des Vertrags tritt dann auch die staatsrechtliche Pflicht der Untertanen zur Befolgung der darin enthaltenen Rechtsnormen ein. Insofern spricht man von einem „Vertragsgesetze"; es betrifft lediglich das innere Verhältnis der Reichsgewalt zu den Untertanen.

Es ist das Verdienst von Heilborn,[66]) das Wesen dieses Gesetzes erkannt und klargelegt zu haben. Nach ihm ist die Voraussetzung für seine Entstehung das Zustandekommen des Vertrags selbst, wobei sich die hervorstechende Eigenart gegenüber dem gewöhnlichen Gesetze darin zeigt, daß der Kaiser die Ratifikation verweigern, damit also zugleich die Entstehung des Vertragsgesetzes verhindern kann, während er verpflichtet ist, das gewöhnliche nach Art. 5 RV. beschlossene Gesetz auszufertigen. Das gewöhnliche Gesetz kann auch gegen den Willen des Kaisers zustande kommen, das Vertragsgesetz dagegen niemals, da der auf Abschluß des völkerrechtlichen Rechtsgeschäftes gerichtete Wille des Kaisers zugleich seinen Willen auf Erlaß des Vertragsgesetzes in sich schließt.

Für Preußen kann jedenfalls hierüber kein Zweifel bestehen, weil dort der König schon für das gewöhnliche Gesetz gesetzgebender Faktor ist und die Sanktion erteilt. Für das Reich hat die Reichsverfassung in Art. 11 den Grundgedanken des Art. 48 der Preuß. Verf.-Urk. anerkannt. Wenn man schon den Bundesrat und Reichstag nur zum staatsrechtlichen Vollzug des Vertrags mitwirken läßt, dann setzt doch die Zustimmung bzw. Genehmigung den ursprünglichen Willen eines dritten Organs, eben des Kaisers, voraus. Einer muß der Wirkende, der Schaffende sein, von dessen Entschließung die Beschlußfassungen der anderen Organe abhängen. Der vom Kaiser im Vertrage festgelegte Staatswille bildet zugleich die unverrückbare Grundlage für die Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag. Man kann doch nicht diesen Willen mit dem Augenblicke ausschalten, wo die sonst allein zur Gesetzgebung berufenen Körperschaften sich mit dem Vertrage befassen. Wäre dies beabsichtigt gewesen, so hätte Abs. 3 eine andere Fassung erhalten müssen, etwa dahingehend: Soweit die Verträge Gegenstände der Reichsgesetzgebung betreffen, bleibt die Vorschrift des Art. 5 unberührt.

Laband[67]) muß selbst zugestehen, daß der Kaiser an dem Zustandekommen des Vertragsgesetzes einen größeren und selbständigeren Anteil als an anderen Gesetzen habe. Denn die Vorlage eines Vertrags könne nur mit kaiserlicher Genehmigung erfolgen und er könne den Abschluß des Vertrags und damit auch die Wirksamkeit des Vertragsgesetzes durch Verweigerung der Ratifikation abwenden. Dann hat also der Kaiser ein absolutes Veto gegenüber dem Vertragsgesetz. Gibt man dieses zu, muß man auch den weiteren Schritt nicht scheuen und den Kaiser beim Vertragsgesetze als gesetzgebenden Faktor neben Bundesrat und Reichstag anerkennen. Dann ist es auch nur der Kaiser, der die Sanktion erteilt. Diese Folgerung ergibt sich aus der Erkenntnis, daß der in dem Vertrage zum Ausdruck gelangte kaiserliche Wille sich nicht spalten läßt.

[65]) Vgl. auch Seligmann S. 287.
[66]) Archiv XII S. 142 f.
[67]) Bd. II S. 160 Note 1.

Zorn[68]) gibt in seinem Staatsrechte seine frühere Ansicht, daß die Ratifikation eines Staatsvertrages der Sanktion eines Gesetzes gleichstehe, auf und weist in Uebereinstimmung mit Laband dem Bundesrate die Aufgabe der Sanktionierung zu. Die Widerlegung der Ausführungen der beiden Gelehrten lese man bei Heilborn nach.

Die Theorie von der Sanktionierung des Vertragsgesetzes durch den Kaiser wird weiterhin durch die Analogie mit der formellen Rechtsverordnung, die gleichfalls materielles Recht erzeugt, erwiesen.[69]) Hier ist die herrschende Lehre darüber einig, daß das Recht zum Erlasse derartiger Verordnungen dem Kaiser, Bundesrat, Reichskanzler oder einer sonstigen Reichsbehörde durch besonderes Reichsgesetz delegiert werden kann. Wir behaupten nun, daß beim Vertragsgesetze diese Befugnis dem Kaiser durch das vornehmste Reichsgesetz, nämlich die Reichsverfassung selbst, allgemein verliehen ist. Wie bei der Rechtsverordnung in vielen Fällen die Verordnungsbefugnis mit Vorbehalt der nachträglichen Genehmigung des Reichstags oder der Zustimmung des Bundesrats delegiert worden ist,[70]) so ist beim Vertragsgesetz ein Vorbehalt zugunsten des Bundesrats und Reichstags gemacht. Der mit der Delegation verbundene Zweck ist beim Vertragsgesetz und bei der Rechtsverordnung derselbe. Es soll damit erreicht werden, daß Dritten gegenüber das Reich seinen Willen durch sein zur Vertretung befugtes Organ erklären kann, und daß die ganze Frage, ob die Zustimmung des Bundesrats und Reichstags erteilt worden ist, eine innere Angelegenheit des Reichs bleibt.[71]) Es ist daher nicht angängig, dem Sprachgebrauche zuwider der in Art. 11 geforderten Zustimmung bzw. Genehmigung einen andern Inhalt zu geben, als der sonstigen Zustimmung zu Verordnungen. A. A. ist Laband a. a. O. auf Grund seiner Verneinung der Sanktionierung des Vertragsgesetzes durch den Kaiser. Seine Argumentation geht aber a posteriori aus, während wir es für richtiger halten, zunächst die Grundlagen zu erörtern, um hierauf unsere Schlüsse aufzubauen. Von unserem Standpunkte aus müssen daher für Rechtsverordnung und Vertragsgesetz dieselben Regeln gelten, die uns zudem über manche Schwierigkeiten hinweghelfen, mit denen die herrschende Lehre auf Grund ihrer gekünstelten Konstruktion der Sanktionierung durch den Bundesrat zu kämpfen hat:

1. Der Inhalt sowohl der Rechtsverordnung wie des Vertragsgesetzes wird durch den Kaiser festgestellt derart, daß Bundesrat und Reichstag auf die Entstehung keinen Einfluß haben. Sie können daher nur pure zustimmen bzw. genehmigen, d. h. entweder ohne Einschränkungen und Abänderungen annehmen oder im ganzen ablehnen. Gem. § 150 BGB., der eine aus dem allgemeinen Rechtsempfinden entstandene Norm enthält, wäre eine Genehmigung unter Abänderungen als Ablehnung, verbunden mit einem neuen Antrage anzusehen. Die gegenteilige Ansicht würde also dem Bundesrat und Reichstag die Initiative einräumen; diese steht aber bei Verträgen unbestritten ausschließlich dem Kaiser zu.[72]) Laband,[73]) der bei Rechtsverordnungen denselben

[68]) S. 506.

[69]) Diese Begründung ist, soweit wir überblicken, bislang in der Literatur noch nicht aufgestellt worden.

[70]) Vgl. die Beispiele bei Laband I S. 98 Note 2 und I S. 302 Note 2.

[71]) S. Laband I S. 302 oben.

[72]) Vgl. Dambitsch S. 299/300.

[73]) I S. 303 Note 1 und II S. 159.

Standpunkt vertritt, muß ihn in folgerichtiger Durchführung seiner Lehre, die auch das Vertragsgesetz nur durch die übereinstimmenden Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag entstehen läßt, abändern, indem er das Recht der Amendierung zwar de facto, aber nicht de iure beschränkt; es liegt hierin in tatsächlicher Beziehung ein Zugeständnis unserer Ansicht.

2. In weiterer Folgerung seiner Lehre schließt Laband a. a. O., daß der die Genehmigung aussprechende Beschluß des Reichstags nach Art. 7 RV. nochmals dem Bundesrate zur Beschlußfassung zugehen müsse, und daß dieser zweite Beschluß die Sanktion, d. h. die Ausstattung des Gesetzentwurfs mit Befehlskraft enthalte. Wir können aber von unserm Standpunkte aus nicht sehen, was der Bundesrat auf die zweite Vorlage hin überhaupt noch zu beschließen hätte. Bei der Entstehung des gewöhnlichen Gesetzes hat der Bundesrat wohl die Möglichkeit, noch Aenderungen an dem Gesetzentwurfe vorzunehmen und ihn zur abermaligen Beschlußfassung dem Reichstage zugehen zu lassen. Beim Vertragsgesetze aber, dessen Inhalt allein der Kaiser feststellt, ist dies ausgeschlossen. Art. 7 RV. findet daher hier ebensowenig Anwendung, wie in dem anderen Falle, daß zu einer Verordnung des Kaisers, für welche die Genehmigung des Reichstags vorbehalten ist, diese Genehmigung erteilt worden ist.

3. Wie bei der kaiserlichen Verordnung,[74]) so erteilt auch bei dem Vertragsgesetze der Kaiser die Sanktion. Es geschieht dies durch Unterzeichnung der Vertragsurkunde. Indem der Kaiser den Willen zur Vollendung des völkerrechtlichen Rechtsgeschäfts faßt, gibt er zugleich den Willen kund, die im Vertrage übernommenen Verpflichtungen des Reichs zur Erfüllung des Vertrags zur Ausführung zu bringen. Streng genommen wäre eine doppelte Unterzeichnung der Urkunde erforderlich, nämlich für das völkerrechtliche Rechtsgeschäft und das Vertragsgesetz. Daß dies in der Praxis des Reichs unterbleibt, ist zwar fehlerhaft, doch kein Gegenbeweis gegen die Annahme des Vertragsgesetzes.

Aus der zugleich staatsrechtlichen Bedeutung der Unterzeichnung folgt zugleich die Pflicht des Reichskanzlers zur Gegenzeichnung (s. auch bezügl. des völkerrechtlichen Rechtsgeschäftes unter III, 1). Während der Kaiser bis zur Ratifikation immer noch von seinem Vetorechte Gebrauch machen kann, hat er sich dieses Rechtes begeben mit dem Augenblicke, in dem er sich dem Auslande gegenüber zur staatsrechtlichen Erfüllung des Vertrags verpflichtet hat. Nunmehr muß er das Vertragsgesetz verkündigen. Für das internationale Rechtsgeschäft bestehen hiefür keine Vorschriften. Allein da in der Verkündigung des völkerrechtlichen Rechtsgeschäfts zugleich die Verkündigung des Vertragsgesetzes liegt, muß man die Verkündigung im Reichsgesetzblatte verlangen, falls der Friedensvertrag Rechtsnormen enthält. Selbst, wenn man Art. 2 RV. nur auf die formellen Gesetze bezieht,[75]) trifft dies zu. Denn das Vertragsgesetz ist ebenso, wie eine nach Art. 5 zustande gekommene Vorschrift, ein formelles Reichsgesetz. Daß für sein Entstehen eine Sondervorschrift besteht, ändert an seinem Charakter nichts.

---

[74]) Vgl. Laband II S. 99.
[75]) Wie Dambitsch S. 303 und die dort angeführte Literatur.

4. Falls der Friedensvertrag, wie dies zumeist vorkommen wird, außer der Vereinbarung von staatsrechtlichen Verpflichtungen auch Vereinbarungen enthält, die die freie Verwaltungssphäre betreffen, so können nur erstere materielle Rechtskraft erlangen.[76]) Nur auf sie kann sich daher das Vertragsgesetz beziehen.
5. Die im Friedensvertrage enthaltenen Rechtsvorschriften werden, sofern nicht ein anderer Anfangstermin bestimmt ist, wirksam mit dem 14. Tage nach Ablauf des Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist; vgl. Art. 2 RV. Sofern ein bestimmter Anfangstermin vereinbart ist, muß die Reichsleitung für verpflichtet erachtet werden, alles zu tun, daß das Vertragsgesetz gleichfalls in Wirksamkeit treten kann, insbesondere das Einverständnis von Bundesrat und Reichstag rechtzeitig herbeizuführen und für die Verkündigung zu sorgen.
6. Die formelle Rechtskraft des Vertragsgesetzes zeigt sich darin, daß es nur auf demselben Wege, auf dem es zustande gekommen ist, wieder aufgehoben werden kann. Falls es daher aus staatsrechtlichen Gründen angezeigt erscheint, einzelne Rechtsnormen des Friedensvertrags aufzuheben oder zu ändern, ist hiezu ein Zusammenwirken des Kaisers, Bundesrats und Reichstags erforderlich. Im übrigen gilt ein Friedensvertrag als auf ewige Zeiten geschlossen. Dem Kaiser steht aber das Recht zu, aus völkerrechtlichen Gründen einzelne Vertragsbestimmungen zu kündigen oder gar den Vertrag durch erneute Kriegserklärung aufzuheben. Er ist hiezu bei Nichterfüllung des Vertrags, die zu Repressalien des Reichs zwingen kann, nach Abs. 1 des Art. 11 berechtigt; zur Erklärung des Krieges ist er im Falle des Abs. 2 das. an die Zustimmung des Bundesrats gebunden. Bei allen aus völkerrechtlichen Gründen zu ergreifenden Maßnahmen ist jedenfalls Beteiligung des Reichstags nirgends erforderlich.[77])

Die nach obigem für das Vertragsgesetz und die Rechtsverordnung gemeinsamen Folgesätze würden nach Laband ohne weiteres voll als richtig anerkannt werden, wenn die Regelung der im Vertrage enthaltenen Rechtsnormen dem Kaiser durch besonderes Reichsgesetz übertragen wäre. Eine derartige Delegation würde aber nur die Zustimmung des Bundesrats oder die Genehmigung des Reichstags oder beides wegfallen lassen, also eine einfachere Form für die Entstehung des Staatswillens schaffen. Wir sehen also den Unterschied zwischen der besonderen Delegation und der allgemeinen durch die Reichsverfassung selbst erteilten Delegation lediglich in der Bestimmung der zur Entstehung der Rechtsnorm mitwirkenden Reichsorgane. Die Grundlage selbst, dem Kaiser hiebei den entscheidenden Anteil zuzuweisen, ist hier wie dort unverändert dieselbe.

C. Schluß:

Ergebnis.

Aus der obigen Darstellung können wir das gewonnene Ergebnis kurz zusammenfassen: Der Friedensvertrag hat eine doppelte Natur. Soweit er lediglich die Einstellung der Feindseligkeiten betrifft, stellt er einen Ausfluß

[76]) Vgl. Seligmann S. 210 f.
[77]) Vgl. Laband II S. 166; Dambitsch S. 305 und Heilborn a. a. O.

der in die Hand des Kaisers gelegten obersten Kommandogewalt dar; in dieser Beziehung sind der kaiserlichen Gewalt keine Schranken gezogen, so daß eine Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften hier völlig ausscheidet. Soweit aber durch den Friedensvertrag Vereinbarungen der Völker über ihre Rechtsbeziehungen zueinander nach dem Kriege getroffen werden, ist der Friedensvertrag jedem anderen Vertrage gleichgestellt. Der Kaiser allein ist zum völkerrechtlich gültigen Abschlusse des Friedensvertrags legitimiert und ratifiziert ihn. Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften, als welche beim Friedensvertrag, der der ausschließlichen Zuständigkeit des Reichs untersteht, nur die Organe des Reichs, nicht auch der Gliedstaaten, in Betracht kommen, tritt nach außen hin niemals in die Erscheinung. Das Einverständnis des Bundesrats und Reichstags ist verfassungsgemäß nur im Verhältnis der Reichsgewalt zu den Untertanen und nur dann erforderlich, wenn und soweit der Befehl an die Untertanen zur Befolgung der im Vertrage vereinbarten Rechtsnormen — abgesehen von der vertraglichen Regelung — nur in der Form eines Reichsgesetzes erlassen werden kann. Die Zustimmung des Bundesrats ist bereits vor der Ratifikation des Vertrags einzuholen, die Genehmigung des Reichstags kann auch nachträglich, spätestens jedoch vor der Inkraftsetzung des Vertrags, herbeigeführt werden. Die Reichsleitung würde sich einer Verfassungsverletzung schuldig machen, falls sie das Einverständnis nicht bis zu den bezeichneten Zeitpunkten eingeholt hätte. Bei der Abstimmung im Bundesrate findet Art. 5 Abs. 2 RV. vorliegend keine Anwendung und Art. 78 Abs. 2 das. erfährt insofern eine Modifikation, als das Zustimmungsrecht des berechtigten Bundesstaates bei einem Eingriff in die Mitgliedschaftsrechte, — wie z. B. bei Abtretung von Gebietsteilen — sowie bei Abänderung der jura singularia ausgeschaltet ist.

Der Kaiser hat hinsichtlich des endgültigen Abschlusses des Friedensvertrags ein absolutes Veto. Da mithin sein Wille für die Entstehung des völkerrechtlichen Rechtsgeschäfts den Ausschlag gibt, mit der Unterzeichnung der Urkunde gleichzeitig aber auch die Verpflichtung des Reichs zur Ausführung des im Vertrage gegebenen Erfüllungsversprechens eintritt, hat die Unterzeichnung durch den Kaiser zugleich staatsrechtliche Bedeutung. In Verbindung mit der Zustimmung des Bundesrats und Reichstags, die nur pure erteilt oder verweigert werden kann, erläßt daher der Kaiser ein Gesetz, das sogenannte Vertragsgesetz, das als besondere Gattung von Gesetz, gleichberechtigt in formeller und materieller Beziehung, neben dem gewöhnlichen, nach Art. 5 zustande gekommenen Gesetze steht. Die Eigenschaft des Kaisers als gesetzgebender Faktor beim Vertragsgesetze ergibt sich ferner aus der Vergleichung mit der Rechtsverordnung; sein Recht beruht auf einer allgemeinen Delegation durch die Reichsverfassung. Der Kaiser sanktioniert demnach das Vertragsgesetz und setzt es in Kraft. Zur Aufhebung der darin enthaltenen Rechtsnormen aus staatsrechtlichen Gründen ist der Kaiser nur mit Einverständnis des Bundesrats und Reichstags befugt. Beim Vorliegen völkerrechtlicher Gründe ergibt sich seine Berechtigung aus Abs. 1 und 2 des Art. 11 RV.

Nachtrag.

Vorliegende Arbeit, zu der ich von Professor Dr. Freudenthal in Frankfurt a. M. dankenswerte Anregung erhalten hatte, ist im Herbst vorigen Jahres entstanden; die Verhandlungen von Litauisch-Brest sind nachträglich berücksichtigt worden. Unterdessen trat in der inneren Politik des Deutschen Reiches mit wachsendem Erfolge das Bestreben nach Parlamentarisierung der Reichsleitung hervor. Die durch die Macht der Ereignisse zu fassenden Entschlüsse waren zu folgenschwer, als daß der Kaiser mit den von ihm berufenen Ratgebern allein die schwere Bürde der Verantwortung hätte tragen können und wollen. Sein Wille war es daher, daß sein tapferes Volk, das die Leiden des Krieges in vorbildlicher Weise heldenhaft ertragen hatte, auch an der Regierung im vermehrten Umfange solle teilnehmen können. Von der Erweiterung der Rechte des Volkes bei der Gestaltung der inneren Politik bis zu einer Erweiterung seiner Rechte auch in Beziehung auf die auswärtige Politik war nur ein kleiner Schritt. Dem aufmerksamen Beobachter des Zeitgeistes brachte daher das Reichsgesetz vom 28. Oktober 1918 keine Überraschung. Hiedurch ist unter Abänderung des Art. 11 RV. die Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags an der Entscheidung über Krieg und Frieden unzweideutig ausgedrückt worden. Was in vorstehender Abhandlung lediglich für das Verhältnis des Staates zu den Untertanen zur Ausstattung des in dem Friedensvertrage enthaltenen Vertragsgesetzes mit Befehlsgewalt als richtig erkannt worden ist, gilt nunmehr auch für den Abschluß des völkerrechtlichen Vertrages selbst. In ihm muß künftighin die erfolgte Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften, die neben dem Kaiser die Vertragspartei auf deutscher Seite bilden, als Voraussetzung für die Wirksamkeit des Vertrages ausdrücklich aufgenommen werden.

Der Rechtsakt der Einstellung der Feindseligkeiten — das Wort „Friedensschluß" im engeren Sinne aufgefaßt — liegt immerhin nach wie vor allein in der Hand des Kaisers, dessen auf dem Art. 63 fußende Rechte unangetastet geblieben sind. Die Änderung erfaßt ausschließlich nur den Friedensvertrag in seiner Eigenschaft als Staatsvertrag. Sie hat aber für denjenigen, der sich auf den Standpunkt der vorliegenden Abhandlung stellt, mehr oder minder rein formale Bedeutung. Denn, wie wir auf S. 7 und 17 ausgeführt haben, wäre auch ohne Änderung des Art. 11 der Abschluß eines Friedensvertrags lediglich durch die kaiserliche Gewalt, ohne daß sich diese vorher des Einverständnisses von Bundesrat und Reichstag versichert hätte, in unserem neuzeitlichen Staatsleben undenkbar gewesen. Ob nun dieses Einverständnis zum Bestandteil des Vertrags erhoben oder der Außenwelt gegenüber gewissermaßen noch verborgen gehalten wird, ist für

das tatsächliche Einvernehmen zwischen dem Kaiser und den gesetzgebenden Körperschaften belanglos. Für die vielfach vertretene und von uns bekämpfte Auffassung, als ob das Recht zum Abschluß des Friedensvertrages in die ausschließliche Prärogative des Kaisers falle, ist jedenfalls kein Raum mehr; insofern ist von unserem Standpunkte aus die Verfassungsänderung nur zu begrüßen.

Auch die alten Streitfragen, welche Bedeutung der Zustimmung des Bundesrats und der Genehmigung des Reichstags zukomme, sind für den Friedensvertrag endgültig erledigt; die beiden Körperschaften stehen nunmehr in dieser Beziehung als gleichwichtige Faktoren nebeneinander.

Unsere Ausführungen in dem Abschnitt über Abstimmung im Bundesrate behalten weiterhin ihre Gültigkeit, während die über das Vertragsgesetz einer Einschränkung bedürfen. Zwar bleibt der Kaiser hier nach wie vor gesetzgebender Faktor neben Bundesrat und Reichstag und erteilt die Sanktion, auch ist ihm bis zur Ratifikation sein Vetorecht erhalten, weil er sonst zu einem Ausführungsorgan des Bundesrats und Reichstags herabgewürdigt würde, wozu die Gesetzesstelle keinerlei Anhalt bietet. Der Satz unter IV Ziff. 1, daß die beiden Letztgenannten auf die Entstehung des Vertragsgesetzes keinen Einfluß hätten, kann jedoch heute nicht mehr aufgestellt werden. Die Zustimmung der beiden ist von nun an wesentliches Erfordernis wie in formeller, so auch materieller Hinsicht, so zwar, daß der Kaiser wohl die Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag ablehnen, niemals aber ohne diese Zustimmung den Friedensvertrag ratifizieren und sanktionieren kann.

Eine Kündigung des Friedensvertrages ausschließlich aus dem Rechte des Kaisers läßt sich mit der neuen Fassung des Art. 11 nicht mehr vereinbaren; denn einmal ist es nicht mehr der kaiserliche Wille allein, der beim Abschluß des Friedensvertrags nach außen hin in die Erscheinung tritt, zum anderen bedürfte der Kaiser künftighin in jedem Falle zur Kriegserklärung wiederum der Zustimmung der beiden gesetzgebenden Körperschaften.

Man könnte versucht sein zu sagen, die Änderung des Art. 11 habe der vorliegenden Arbeit zu einem erheblichen Teile den Boden entzogen. Allein als ein Beitrag zur Auslegung dieser Gesetzesstelle wird sie auch künftig Würdigung finden können, zumal die aus ihr gezogenen Schlüsse sich nicht auf den Friedensvertrag beschränken, sondern allgemein auf jeden Staatsvertrag, zu dessen Inkrafttreten nach Abs. 3 das. die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag erforderlich ist, gleichermaßen Anwendung finden.

Ende Oktober 1918. Der Verfasser.

3 0112 072647107

Lebenslauf.

Geboren am 19. August 1878 zu Überlingen am Bodensee als der Sohn des Großh. Bad. Notars Karl Ludwig Eiermann und seiner Ehefrau Eva geb. Sommer, evangelisch, erhielt ich die humanistische Gymnasialausbildung in Pforzheim und Bruchsal.

Im Herbste 1898 bezog ich mit dem Reifezeugnis letzteren Gymnasiums die Universität Heidelberg und studierte dort vom Wintersemester 1898/99 bis einschließlich Sommersemester 1902 die Rechts- und Staatswissenschaften.

Nach bestandener erster juristischer Staatsprüfung war ich vom Dezember 1902 bis September 1906 bei verschiedenen Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Großherzogtums Baden als Rechtspraktikant tätig.

Im November 1906 bestand ich die zweite juristische Staatsprüfung. Hierauf widmete ich mich der höheren Militärverwaltungs-Laufbahn und wurde in dieser am 21. Mai 1907 zum etatsmäßigen Militärintendantur-Assessor, durch A.-K.-O. vom 4. Oktober 1912 zum Militärintendantur-Rat ernannt.